Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Chełmskie Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego CIVIS

KRAJOWE POLITYKI PUBLICZNE A POLITYKA SPÓJNOŚCI – KLUCZOWE BARIERY ROZWOJU POLSKI

Dokument opracowany w ramach ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju i Narodowej Strategii Spójności – IV edycja Konkursu Dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Fundusze europejskie na poziomie NSS"

Praca zbiorowa pod redakcją Doroty Jegorow
Chełm 2011

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Numer umowy DKS/BGD-II/POPT/180/11 z dnia 3 czerwca 2011 r.

Kierownik badań i redakcja naukowa: dr Dorota Jegorow

Zespół ekspertów: dr Grzegorz Krawczyk (redakcja), dr Andrzej Niedużak, dr Anna Komadowska (WZNPiE KUL w Tomaszowie Lubelskim), dr Robert Szynaka, mgr Dorota Stasal-Szajner (Centrum Kształcenia Ustawicznego w Chełmie, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej), mgr Jan Daszkiewicz, mgr Robert Karowiec (Chełmskie Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego CIVIS), prof. dr hab. Petro Marek (Uniwersytet w Preszowie)

Współpraca: dr hab. prof. KUL Tadeusz Guz, dr Magdalena Sławińska, dr Robert Pankiewicz, dr Elżbieta Wolanin-Jarosz, Patrycja Betiuk, Iza Iwanicka, Agnieszka Narolska, Małgorzata Gorzelak (WZNPiE KUL w Tomaszowie Lubelskim), dr Piotr Olszewski, Andrzej Stachniuk (Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej), dr Kamil Kardis, dr Maria Kardis (Uniwersytet w Preszowie)

Korekta językowa: mgr Małgorzata Symczuk, mgr Anna Paul, mgr Robert Karowiec, Patrycja Jegorow, Arletta Jegorow

Recenzja: dr hab. prof. KUL Paweł Marzec

Opracowanie graficzne: mgr sztuki Grzegorz Jegorow

Zespół projektowy – organizacja badań: mgr Jacek Kozyra

© Chełmskie Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego CIVIS, 22-100 Chełm, ul. Litewska 2, www.civis.org.pl, info@civis.org.pl.

Przedruki lub przenoszenie całości lub części tej publikacji na inne nośniki możliwe wyłącznie za zgodą właściciela praw autorskich.

Druk: ready-made, ul. Piotra Skargi 4A, 22-100 Chełm, www.rady-made.pl.

Nakład: 500 egzemplarzy

ISBN 978-83-62141-09-8

1. SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie 6

2. Ewaluacja, jako narzędzie weryfikacji skuteczności zastosowanej interwencji publicznej 9

3. Polityka spójności Unii Europejskiej a szanse rozwojowe Polski 24

3.1. Spójność społeczna i gospodarcza w zjednoczonej Europie – podstawy teoretyczne 24

3.1.1. Polityki spójności Unii Europejskiej 25

3.1.2. Ramy polityki spójności 27

3.1.3. Źródła finansowania polityki spójności 28

3.2. Cele polityki spójności w Polsce 29

3.2.1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa 29

3.2.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej 32

3.2.3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski 37

3.2.4. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej 45

3.2.5. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich 48

3.3. Centralizacja versus decentralizacja władzy publicznej 49

4. Ekspertyzy tematyczne 54

4.1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa w kontekście realizacji celów polityki spójności 54

4.1.1. Wzmocnienie zdolności instytucji publicznych do sprawnej i efektywnej realizacji zadań w kontekście realizacji celów polityki spójności 56

4.1.2. Wzmocnienie mechanizmów partnerstwa między administracją publiczną a sektorem trzecim w kontekście realizacji celów polityki spójności 93

4.1.3. Wsparcie dla instytucji realizujących Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia....103

4.2. Rozwój sektora usług w Polsce na przykładzie usług prawniczych....119

4.3. Tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości w kontekście realizacji celów polityki spójności....125

4.4. Wzrost poziomu edukacji społeczeństwa oraz poprawa jakości kształcenia w kontekście realizacji celów polityki spójności....144

4.4.1. Młodzi 2011 – komentarz do rekomendacji do polityk publicznych....170

4.5. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w kontekście realizacji celów polityki spójności....191

4.6. Wzrost zatrudnienia i integracji społecznej w kontekście realizacji celów polityki spójności....209

4.7. Efekt spill-over w zakresie standardów prowadzenia polityk publicznych, siły jego oddziaływania....226

4.7.1. Wprowadzenie....226

4.7.2. Efekt spill-over – podstawy teoretyczne....228

4.7.3. Najważniejsze dylematy prowadzenie polityki publicznej w Polsce....248

4.7.4. Rekomendacje w zakresie zmian w obszarze ogółu polityk publicznych ukierunkowanych na efektywność realizacji celów polityki spójności....259

4.7.5. Podsumowanie....271

4.8. Jakość versus użyteczność badań w kontekście stanowienia polityk publicznych....273

4.8.1. Diagnoza warsztatu metodologicznego prowadzonych w Polsce badań....273

4.8.2. Studia przypadków – analiza wybranych raportów badawczych....289

4.8.3. Wnioski....298

5. Przyszłość polityki spójności a pozycja Polski w Unii Europejskiej....301

5.1.1. Polityka spójności w dobie globalnego kryzysu gospodarczego....301

5.1.2. Strategia Europa 2020 a kierunki interwencji polityki spójności....303

5.1.3. Nowy kształt polityki spójności....306

6. Wnioski 313

7. Rekomendacje 332

8. Słownik 341

1. WPROWADZENIE

Problemy społeczno-gospodarcze, o istnieniu których codziennie informują media, mają bardzo zróżnicowane podłoże, jednak bardzo często wśród kluczowych determinant wskazuje się niemoc polityk publicznych. Choć wymiar ten jest bardzo często polem zaciekłych potyczek politycznych, to przedmiotem niniejszego opracowania nie jest prowadzenie rozważań w tonie wzniosłej kazuistyki politycznej, a wyłącznie obiektywna ocena stosowanych w Polsce rozwiązań z zakresu polityk publicznych.

Celem niniejszego opracowania nie jest przeprowadzenie oceny trafności doboru rozwiązań zapisanych w Narodowej Strategii Spójności/Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSS/MSRO)[1] w kontekście realizacji celów polityki spójności, a zaopiniowanie adekwatności i skuteczności podejmowanych narzędzi interwencji publicznej w kontekście istniejących założeń.

Projekt pt. „Krajowe polityki publiczne, a polityka spójności – kluczowe bariery rozwoju Polski" powstał w odpowiedzi na zidentyfikowane przez członków zespołu badawczego problemy w obszarze polityk publicznych. Podstawą sprawnego funkcjonowania państwa powinna być rzetelna wiedza właśnie na temat polityk publicznych, w tym przeznaczonych na nie nakładów, osiąganych efektów oraz nt. przyczyn ich sukcesów, jak również podłoża porażek. Konieczność przeprowadzenia założonej w projekcie inwentaryzacji polityk publicznych w kontekście realizacji celów wpisujących się w politykę spójności wynikała – już na etapie konstruowania wniosku w ramach konkursu dotacji – z szeregu przesłanek u podłoża których wskazań należy m.in. takie potrzeby, jak[2]:

- zerwanie z nonszalancją władzy publicznej skłonnej w zamian za poparcie wyborców realizować polityki i programy publiczne zagrażającej, z jednej strony,

[1] Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2007 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

[2] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy [w:] M. Frączek, J. Górniak [red.], M. Jelonek, K. Keler, S. Krupnik, N. Laurisz, S. Mazur [red.], B. Worek, W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 17.

strategicznej stabilności finansów publicznych, z drugiej zaś wzmacniające paternalistyczne uzależnienie obywateli od państwa;

- zachowanie równowagi między kosztami uprawiania polityk publicznych, a efektami społeczno‑ekonomicznymi z nich wynikającymi;
- zmiana konwencji rządów, odchodzenie od monocentrycznej i hierarchicznej władzy publicznej w kierunku jej rozpraszania zwanego rządami wielopoziomowymi, w których centralnym zasobem władzy a zarazem medium porozumiewania się aktorów społecznych są informacja i wiedza;
- wprowadzenia nowego zarządzania publicznego i eksponowanego przez niego parametrycznego i efektywnościowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi (menedżeryzm, urynkowienie, audyt efektywnościowy, pomiar jakości usług publicznych);
- wzrost policentryczności i kompleksowości życia społecznego, i wynikających z tego problemów (ryzyko i niepewność), których rozwiązanie wymaga oparcia decyzji oraz działań o wiarygodną i adekwatną wiedzę;
- praktyczne zastosowaniem modeli decyzyjnych powiązanych z teoriami kompleksowości i wizjami chaosu dla podejmowania działań w sferze publicznej.

Niniejsze opracowanie nie jest kompleksową analizą ogółu ww. płaszczyzn problemowych, a tym samym nie stanowi, jakże potrzebnego dziś w Polsce, drogowskazu działań. Wynika to, przede wszystkim, ze złożoności płaszczyzny problemowej, która nieustanie jest przedmiotem licznych analiz. Nie oznacza to jednak, że zaprezentowany materiał jest bezwartościowy. Wprost przeciwnie. Podjęcie otwartej dyskusji na temat sprawności funkcjonowania administracji publicznej, istniejących, bądź planowanych do wprowadzenia rozwiązań m.in. na płaszczyźnie: edukacji, szkolnictwa, zatrudnienia i integracji społecznej, szeroko rozumianej przedsiębiorczości oraz jakości i użyteczności badań, ma dziś kluczowe znacznie dla rozwoju Polski. Poważne problemy społeczno-gospodarcze w krajach UE, stające się niemal automatycznie problemami całej wspólnoty państw Europy, to konsekwencja niesprawnych polityk publicznych na tym obszarze. Bez podjęcia, jak najszybciej, radykalnych zmian w tym obszarze w poszczególnych krajach UE, w tym też w Polsce, nie można mieć złudzeń, iż budowana od tylu lat „Wspólnota Europejska", nie jest na tyle silna, aby bez poważnych strat, przetrwać kolejne tąpnięcia.

Politykom publicznym kształt nadaje wyobraźnia i kompetencja decydentów oraz warunki społeczne i materialne, które narzucają swoje ograniczenia. Cele polityk

publicznych są nie tylko, a nawet głównie rezultatem analiz prowadzonych przez surowych, obiektywnych analityków. Jednocześnie są one wynikiem wizji politycznych, ideologii rozwojowych, gry interesów i konkurencji politycznej. Dopiero w efekcie tego różnorodne instytucje państwa prowadzą polityki publiczne, które w różnorakim stopniu odpowiadają na interesy wielu grup społecznych. Oczywiście, lepiej jest, gdy koncepcje tych polityk i metody wcielenia ich w życie oparte są o fachową wiedzę[3], niż o upolitycznioną kazuistykę pozbawioną wymiaru społecznego i ekonomicznego, abstrahującą od potrzeby budowy długofalowej strategii.

Zawarte w niniejszym dokumencie postulaty wskazują pożądane kierunki zmian mających na celu zwiększenie poziomu skuteczności i efektywności krajowych polityk publicznych. Wnioski i rekomendacje dedykowane są z jednej strony do interwencji podejmowanych w ramach NSRO, jak również do procesu programowania kolejnej perspektywy finansowej po roku 2013.

[3] J. Górniak, Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych [w:] Dialog, Pismo Dialogu Społecznego, Nr 4/2008 (21), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 161-168.

DR DOROTA JEGOROW

2. EWALUACJA JAKO NARZĘDZIE WERYFIKACJI SKUTECZNOŚCI ZASTOSOWANEJ INTERWENCJI PUBLICZNEJ

POLITYKA PUBLICZNA – WYCHODZĄC OD DEFINICJI

Racjonalny proces programowania polityk publicznych powinien bazować na kilku elementach:

- aktualnej i rzetelnej diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej, wraz z prognozą trendów, precyzyjnie identyfikującej potencjalne obszary interwencji władz publicznych,
- pogłębionej wiedzy nt. efektów dotychczas prowadzonych polityk publicznych wraz z zalecanymi rozwiązaniami usprawniającymi działania administracji,
- racjonalnej analizie możliwości finansowych uwzględniającej pożądane cele i aspiracje społeczne.

Dopiero dysponując pełną informacją w powyższych kwestiach możliwe jest precyzyjne zaprogramowanie interwencji publicznej, skutecznie przyczyniającej się do osiągania długookresowych celów rozwojowych[4].

Polityka publiczna wypełnia funkcjonowanie państwa treścią: czy lepszą, czy gorszą, to zależy od skali i złożoności problemów, od jakości administracji publicznej, od zasobów pozostających do dyspozycji społeczeństwa oraz od polityki

[4] Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004-2006. (Dokument został uzgodniony z instytucjami zarządzającymi programami operacyjnymi perspektywy 2007-2013), Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej we współpracy z Departamentem Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2011, s. 2.

w ścisłym znaczeniu, która wpływa na wybory w zakresie celów i rozdysponowania środków publicznych[5].

Polityka publiczna jest procesem dochodzenia do decyzji dotyczących określonej społeczności, w którym podmioty tego procesu zamieniają idee w postulaty, uzgodnienia i decyzje, czego rezultatem jest treść przyjmowanych rozwiązań – przyjmująca postać aktów normatywnych, strategii, programów i konkretnych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym lub dotyczącym rozdysponowania zasobów, wskazujących cele, środki działania, zasoby i terminy. Proces ten uwzględnia utrzymanie władzy, jako uprawnienia do podejmowania i egzekwowania decyzji. Polityka publiczna to ogół spraw dotyczących społeczeństwa i jego problemów. Kto dostaje, co, kiedy i jak. Politykę publiczną, w jej klasycznym rozumieniu, konstytuuje sekwencja wyodrębnionych, ale integralnie powiązanych elementów[6].

Polityka publiczna to zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji w poszczególnych obszarach życia publicznego (takich jak np. pomoc społeczna, wymiar sprawiedliwości) ogólnych założeń, które wynikają z decyzji władz publicznych, zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych i realizacja interesu publicznego. Na polityki publiczne składają się takie elementy, jak:

- identyfikacja problemu i ocena zasadności podjęcia interwencji publicznej na rzecz jego rozwiązania,
- określenie zasad i celów projektowanej polityki publicznej,
- określenie instrumentów i zasobów koniecznych dla osiągnięcia ustanowionych celów oraz ocena ich zasadności[7].

Od samego początku procesu transformacji, od gospodarki socjalistycznej do rynkowej, władza publiczna opierała się na wzorach czerpanych z państw demokratycznych, wprowadzała narzędzia polityki publicznej w postaci ram prawnych, zaplecza

[5] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168..

[6] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 11-12.

[7] S. Wysocki, A. Surdej, Słowniczek przydatnych pojęć [w:] K. Szotkowska [red.], Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Poradnik dla administracji publicznej, Kancelaria Prezesa rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 8.

instytucjonalnego i instrumentów, zarówno pasywnych, jak i aktywnych[8]. Wprowadzanie ich nie jest proste i wymaga planowania strategicznego łącznie z mechanizmem zapewniającym weryfikację efektywności podejmowanych działań. To z kolei nigdy nie będzie możliwe bez profesjonalnego pokrycia dowodowego, które należy kształtować w wyniku systematycznie prowadzonych wysokiej jakości badań i analiz[9].

Polityka publiczna zawsze pozostaje ciągiem prób i błędów. Chodzi jednak o to, aby jak najszybciej umieć rozróżnić sukces od niepowodzenia, podejmując działania korygujące. Polityka publiczna jest procesem ewolucyjnego, społecznego uczenia się w toku rozwiązywania stale pojawiających się problemów społecznych. Próba konstruktywistycznego narzucenia całościowych rozwiązań czy wszechogarniających centralnych planów w najlepszym przypadku może prowadzić do kryzysów[10], w najgorszym – do totalitaryzmu.

ANALIZY NAUKOWE A POLITYKI PUBLICZNE

Aby polityka publiczna była rzeczywiście skuteczna, winna opierać się na rygorach naukowych i empirycznej weryfikacji hipotez. Spektrum możliwych zastosowań wyników badań naukowych dla potrzeb kształtowania i uprawiania polityki publicznej jest rozległe[11] i bardzo złożone. Nie można tym samym dopuścić, by u podłoża kształtowania polityki publicznej leżały wyłącznie selektywnie dobrane opinie lub też niesprawdzone poglądy odwołujące się do ideologii, poglądów, czy też spekulacji, nie zważające na jakość badań. Stanowienie dobrej jakości polityki zależy od wysokiej jakości informacji, pochodzącej z różnych źródeł – wiedzy ekspertów, krajowych i międzynarodowych badań, statystyk, opinii interesariuszy(?), konsultacji i ewaluacji polityk już zrealizowanych. Współcześnie skłanianie władz publicznych do opierania swoich decyzji na ugruntowanej wiedzy i krytycznej analizie powinno być wyrazem dobrego rządzenia, bo to właśnie naukowa organizacja i zarządzanie jest ekspresją racjonalności.

[8] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 9.

[9] Ibidem, s. 10-11.

[10] Zastanowić się należy w tym przypadku nad kondycją gospodarczą UE w kontekście globalnego kryzysu gospodarczego, jak również narzucanych odgórnie rozwiązań oraz konstruowanych strategii opartych na planach wskaźników.

[11] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 16.

W rzeczywistości jednak decyzje dotyczące polityk publicznych w większości są wciąż kształtowane przez względy polityczne (warunkowane kompromisem i możliwościami wdrożenia), niż przesłankami wynikającymi z wiedzy naukowej, wskazującej, co może być rozwiązaniem efektywniejszym i skuteczniejszym[12]. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę coraz częściej podnoszony głos w dyskusji nt. niskiej jakości badań i ekspertyz, mających swoje źródło w środowisku naukowym, należy wybaczyć decydentom ich pełną ignorancję lub po prostu niedostrzeganie rozwiązań kreślonych przez środowiska naukowe. Dopóki, opiniotwórcze gremia naukowe oraz decyzyjne partie polityczne nie odnajdą naturalnej symbiozy, dopóty kształt polskich polityk publicznych nie będzie sprzyjał realizacji jakichkolwiek celów społecznych, czy też gospodarczych. To jednak wymaga profesjonalizacji działań obu stron.

EWALUACJA JAKO SKUTECZNA METODA BADAŃ INTERWENCJI PUBLICZNEJ

Ewaluacja, wpisująca się w przedmiotowe opracowanie, stanowi ocenę zastosowanej logiki interwencji publicznej w kontekście wykorzystanych przez Polskę środków finansowych wpisujących się w perspektywę finansową 2007-2013. Z założenia model interwencji publicznej obrazuje logiczne powiązania pomiędzy zidentyfikowanymi problemami, celami działania, nakładami i planowanymi działaniami oraz efektami definiowanymi w kategorii produktów, rezultatów i oddziaływania wyrażonymi systemem wskaźników głównie o charakterze ilościowym. Tym samym system ten stanowi podstawę do formułowania oceny podjętych działań w oparciu o kryteria ewaluacyjne[13].

Tak, jak każdy projektodawca podczas realizacji projektu poddawany jest skrupulatnej kontroli, tak również i instytucje zaangażowane w proces wydatkowania środków publicznych nie działają niezależnie od organów kontroli. Również, a w zasadzie przede wszystkim, instytucje te zobligowane są do racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Choć przesłanka ta jest chyba oczywista dla każdego obywatela, to wątpliwość jej rozumienia w pożądanym wymiarze była jednym z powodów aplikowania o środki na przeprowadzenie badania pt. „Odmienność regionalna skuteczności

[12] Ibidem, s. 13.

[13] „Analiza wpływu interwencji z Europejskiego Funduszu Społecznego na rynek pracy w województwie podlaskim", Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego 2011, s. 24.

wykorzystania środków polityki spójności na przykładzie Lubelszczyzny. Rekomendacje do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego" w roku 2009[14] jak również w ramach kolejnej edycji konkursu MRR, czego efektem jest niniejsze opracowanie.

Raport opracowany w roku 2009 właściwie nie stracił swojej aktualności. Niespełna dwa lata temu zespół projektowy, również pod kierunkiem dr Doroty Jegorow, poddał w wątpliwość skuteczność podejmowanych działań w kontekście założonych celów wpisanych w politykę spójności. Gro uwag skierowanych wówczas w kierunku krajowych polityk publicznych nie straciło nadal aktualności.[15]. Być może dlatego, że wnioski zapisane w opracowanym wówczas raporcie nie dotarły do swoich adresatów. **Nie sztuką jest bowiem tworzyć kolejne opasłe dzieło, z którego nikt nigdy nie skorzysta**[16], ale sztuką jest dziś sprawić, aby adresaci rekomendowanych działań podjęli próbę ich obalenia, bądź wdrożenia w rzeczywistość. Zarówno pierwsze, jak i drugie rozwiązanie jest w Polsce rzadkością.

MIEJSCE EWALUACJI W BADANIACH

Obszarem, który stopniowo rozwija się w Polsce, a wyraźnie w ciągu kilku ostatnich lat, głównie pod wpływem UE, jest ewaluacja. Obszar ten czeka jednak na wyraźne dopracowanie standardów badań, jak również na podniesienie jakości realizowanych

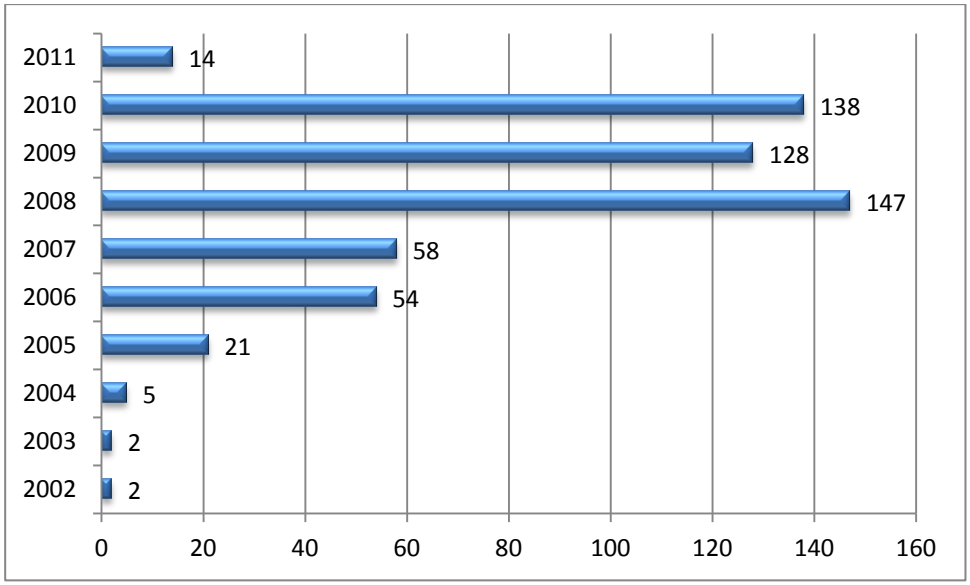
[14] D. Jegorow [red.], Odmienność regionalna …, op. cit., s. 10.

[15] Ibidem, s. 10-11: Z perspektywy czasu, po analizie obszernej literatury, na którą składają się raporty z przeprowadzonych badań i analiz w przedmiotowym zakresie stwierdzenia typu: „Związana z kryzysem ekonomicznym potrzeba niezmiernie starannego wydatkowania środków publicznych wymaga bezwzględnie budowy odpowiedniego zaplecza informacyjnego, który pozwala opierać procesy decyzyjne o rzetelną analizę skutków finansowych projektowanych działań oraz dostarcza podstaw do oceny efektywności zrealizowanych wydatków. Taka właśnie rola przypada dziś ewaluacji, będącej elementem zarządzania bazującego na wiarygodnych, empirycznych przesłankach. Bogaty warsztat badań ewaluacyjnych dostarcza rozwiązań, które mogą być odpowiedzią na najważniejsze potrzeby informacyjne instytucji i decydentów odpowiedzialnych za sposób wydatkowania środków budżetowych" [V Konferencja Ewaluacyjna, Ewaluacja - narzędzie podnoszenia jakości wydatkowania środków publicznych zorganizowana wspólnie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej - Krajowa Jednostka Oceny i Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Zespół Koordynacji Wdrażania Programów-Sekcja Ewaluacji, Warszawa 23.10.2009, http://www.konferencja-ewaluacja.pl/2009/okonferencji.php.] wskazują ewidentnie na pewną niemoc polskiego systemu. Przecież przytoczone stwierdzenia, wyznaczające rekomendowane kierunki wydatkowania środków publicznych wskazują na bardzo staranną operocjanalizację podejmowanych działań w związku z kryzysem gospodarczym. Należy zatem zadać sobie pytanie: Gdyby kryzys gospodarczy się nie pojawił oznaczałoby wówczas, że środki publiczne można by było wydawać w sposób niestaranny.

[16] Ibidem, s. 80.

usług, zarówno po stronie badaczy, jak i zaangażowanych w ten proces przedstawicieli administracji publicznej[17]. Biorąc pod uwagę liczbę badań ewaluacyjnych opracowanych na zlecenie różnych jednostek administracji publicznej (zamieszczonych w bazie MRR) lata 2002 – 2011 pozwoliły zgromadzić już 569 takich opracowań. Przy czym lata 2008-2010 to aż 413 raportów ewaluacyjnych, tj. 73% ogółu zgromadzonych raportów.

Rys. 1. Struktura ilościowa zrealizowanych badań ewaluacyjnych znajdujących się w bazie MRR w latach 2002-2011 (stan na dzień 26 września 2011 r.).

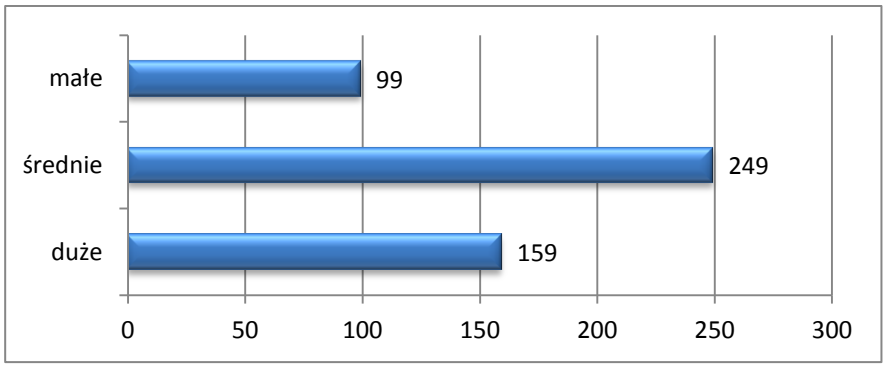


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [w:] www.ewaluacja.gov.pl.

Biorąc pod uwagę wielkość zrealizowanych badań, to okazuje się, że w zgromadzonej bazie MRR dominują tzw. badania średnie, których wartość nie przekracza 75 tys. zł. Najmniej jest badań małych (do 30 tys. zł). Ponad 30% ogólnej liczby przeprowadzonych ewaluacji stanowią z kolei badania duże (powyżej 100 tys. zł).

[17] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 27.

Rys. 2. Struktura zrealizowanych badań ewaluacyjnych znajdujących się w bazie MRR w latach 2002-2011 pod względem wielkości (stan na dzień 26 września 2011 r.).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [w:] www.ewaluacja.gov.pl.

Wg informacji zawartych w przedmiotowej bazie MRR aż w 58 przypadkach, tj. w ponad 10%. ogółu badań nie wskazano ich wielkości, tj. widnieje informacja o braku danych. Można odnieść wrażenie, że jest to kwestia nieistotna, bo przecież nie można mówić o rzeczywistym braku danych, ponieważ chodzi o instytucje administracji publicznej. O co zatem chodzi? No cóż może czas przyniesie odpowiedź na powyższe pytanie… I bezwzględnie powinno tak się stać, gdyż wartość ogółu zrealizowanych badań ewaluacyjnych to koszt rzędu ok. 40 mln zł, czyli ok. 4 mln zł, to „brak danych[18].

Oczywiście mnogość badań jest wskazana, tyle, że za ich ilością winna iść również jakość. Pojedyncze badania nie dają bowiem często wystarczająco solidnych podstaw do wyciągania wniosków dla polityk publicznych. Dzieje się tak z uwagi na ograniczenia miejsca i czasu badań. Dlatego potrzebne są replikacje badań i porównanie wyników. Jeśli badania spełniają określone, dobre standardy, mogą stanowić podstawę metaanalizy, tzn. systematycznego, rygorystycznego porównania i syntezy wyników dla wyciągnięcia solidniejszych wniosków o szerszym zasięgu. **Ważne jest prowadzenie badań zorientowanych na zrozumienie przyczyn sukcesów i porażek leżących po stronie procesu wdrożenia oraz uwarunkowań instytucjonalnych, społecznych i kulturowych.** Takie badania częściej powinny mieć charakter jakościowy lub powinny być monograficznymi studiami przypadków[19]. W praktyce tak się jednak nie dzieje, ale w zasadzie nie ma się, czemu dziwić. Zdecydowanie łatwiej jest zadać kilka pytań, zebrać

[18] Obliczenia własne – szacunek statystyczny.

[19] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 33.

wyniki i na tej podstawie odpowiedzieć na pytanie ile osób i za czym się opowiada, niż wnikać w strukturę dlaczego tak właśnie ludzie sądzą.

EWALUACJA W TWORZENIU POLITYK PUBLICZNYCH

Ewaluacja jest ważnym elementem w całym procesie kreowania polityk/programów/projektów publicznych, a właściwie kluczowym. Ten proces można określić mianem cyklu polityk publicznych. Ewaluacja domyka ten cykl, ale go nie zamyka. Przynosi wiedzę nt. zrealizowanego programu i pozwala na sformułowanie wniosków, z których może skorzystać instytucja, która planuje kolejne przedsięwzięcia publiczne. Dzięki ewaluacji dana instytucja publiczna nie tyle kończy łańcuch swoich działań, lecz zyskuje spoiwo, które pozwala jej na stałe doskonalenie swoich polityk, programów i projektów zorientowanych na rozwiązanie problemów społecznych. O ile jest jednak tego świadoma. Ale jednocześnie ewaluacja nie występuje tylko raz w zaprezentowanym cyklu polityk publicznych, jako ocena ex-post, czyli po zrealizowaniu danego programu. Zadaniem ewaluacji, jest ocena dotycząca tego, jaka zaistniała relacja pomiędzy nakładami i działaniami, a ich wynikami. Podstawą ewaluacji muszą być odpowiednio zgromadzone i przetworzone informacje zebrane w trakcie realizacji danej polityki[20], zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym.

Na każdym etapie realizacji polityk/programów publicznych ewaluacja oznacza badanie i ocenę polityk pod kątem stosownego zestawu kryteriów. Ma ona przynosić dane, dzięki którym decydenci będą mogli sformułować wnioski, co do przyszłości danych polityk. Ewaluacja dokonywana na różnych etapach realizacji polityki/programu zawiera inaczej rozkładane akcenty, ale ona zawsze w swej istocie ma polegać na testowaniu rozwiązań zawartych w danej polityce publicznej[21].

Ewaluacja umożliwia zatem podnoszenie skuteczności wykonywania polityk publicznych przez instytucje państwa. Ale oczywiście obok tego ma miejsce także spontaniczny proces weryfikacji przez różne grupy społeczne, ponieważ społeczeństwo też ocenia w różnych formach to, jakie skutki przynoszą programy realizowane przez rząd, czy samorząd. Ale trzeba tu zaznaczyć dla odróżnienia, że ewaluacja realizowana przez formalne instytucje

[20] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

[21] Ibidem.

państwa jest specyficznym procesem. Jest on oparty na metodologicznie kontrolowanym i usystematyzowanym sposobie oceny wartości poszczególnych typów polityk/programów publicznych. Jest on także częścią procesu legitymizacji danego sposobu rządzenia albo delegitymizacji, gdy ten sposób zarządzania okazuje się zawodny[22]. **Skoro powyższy proces polega na potrzebie uwiarygodnienia stanu społecznie pożądanego, to nie można pozwolić sobie na zatracenie poczucia realizowania misji społecznej, kiedyś mówiono o tym „patriotyzm".**

EWALUACJA W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Przeprowadzenie ewaluacji powinno zakładać każde działanie publiczne, które oparte jest na planowaniu uzyskania pewnych efektów. Ewaluacja ma kluczowe znaczenie dla doskonalenia zarządzania strategicznego w administracji publicznej, a w szczególności w zakresie umiejętności precyzyjnego formułowania celów i pomiaru efektów działania, właściwego rozpoznawania związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy interwencjami publicznymi a obserwowanymi skutkami społecznymi oraz doskonalenia innych aspektów procesu programowania i implementacji polityk publicznych, z większym społecznym pożytkiem[23].

Duże znaczenie, wymagające odrębnego podkreślenia, ma zwiększenie przejrzystości polityk publicznych i wydatkowania środków budżetowych dla organów przedstawicielskich i dla szerokiej opinii publicznej, co zwiększa możliwości obywatelskiej kontroli decyzji w tym zakresie. Pomiar i analiza efektów uzyskiwanych przez programy publiczne sprzyja poprawie jakości debaty publicznej[24].

Ewaluacja powinna być wkomponowana w cały proces tworzenia i modyfikacji polityk publicznych. Decydenci powinni traktować badania ewaluacyjne jako wartościowe i potrzebne źródło informacji o efektach działań przeszłych i prawdopodobnych konsekwencjach działań przyszłych. Wymaga to jednak legitymizacji badań ewaluacyjnych przez ich wysoki standard metodologiczny i profesjonalny oraz obiektywizm. **Potrzebne jest także wyposażenie decydentów w instytucjonalną**

[22] Ibidem.

[23] Ibidem.

[24] J. Górniak, Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej [w;] A. Haber, M. Szałaj [red.], Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych, PARP, Warszawa 2009, s. 15.

możliwość weryfikacji poziomu owych standardów, a także agregacji, analizy i syntezy wyników ewaluacji różnych projektów i programów oraz przekształcania ich w wiedzę użyteczną w procesie projektowania działań i podejmowania decyzji[25].

Instytucje publiczne w Polsce zlecają ewaluację przede wszystkim ze względu na formalne wymagania związane z rozliczeniem projektów i programów, zwłaszcza unijnych. **Koncentrują swoją uwagę zatem głównie na jej wymiarze kontrolno-rozliczeniowym.** W tym sensie ewaluacja bywa często traktowana wyłącznie jako forma kontroli. **Tymczasem ewaluacja nie ogranicza się do analizy sposobu rozdysponowania zasobów publicznych, choć takie podejście jest dobrze widoczne w wielu udających ewaluację raportach z realizacji programów, które można spotkać w Polsce, na różnych szczeblach administracji publicznej.** Królują w nich analizy dotyczące właśnie sposobów alokacji pieniędzy publicznych. Np. bywa tak, że prezentują one jako osiągnięcia programów mających za cel zwiększanie bezpieczeństwa publicznego to, że nastąpił wzrost nakładów na policję czy wzrost liczby patroli. Nie mówią natomiast, czy nastąpiło zmniejszenie przestępczości, albo czy wzrosło poczucie bezpieczeństwa obywateli. W podobny sposób efekty programów reintegracji społecznej mierzone są liczbą i wielkością wypłaconych zasiłków, a nie spadkiem wskaźników wykluczenia społecznego. Instytucje publiczne nie poradzą sobie z zadaniem efektywnego realizowania programów/polityk publicznych, jeśli nie poradzą sobie ze stworzeniem dobrych pomiarów wyników, które chcą osiągnąć wykonywaniu poprzez ich wykorzystanie. **W konsekwencji nie uda się doprowadzić do tego, aby publiczne środki były wydawane skutecznie i odpowiedzialnie**[26].

Współcześnie Polska może zyskać na sprawności, jeśli wypracuje efektywne metody realizacji polityk publicznych. Wiele może zyskać także na zdolności do przeprowadzania ewaluacji. Wymaga to spełnienia sporej liczby warunków. Związane są one z tym, że polityki publiczne wymagają jasno sprecyzowanego metodycznego podejścia. Otóż instytucja publiczna, która podejmuje się realizacji polityki publicznej, czy choćby pojedynczej interwencji w jej ramach, faktycznie przyjmuje jakieś założenia, że w danych

[25] Ibidem.

[26] Ibidem.

warunkach jej interwencja doprowadzi do osiągnięcia zaplanowanych skutków, czyli przyjmuje faktycznie jakąś przyczynową teorię programu. Polityki publiczne opierają się na takich przyczynowych konstrukcjach, choć nie zawsze są one wyrażane wprost. Czasami wręcz przeciwnie, ukryte są pod powierzchnią obfitej retoryki związanej z formułowaniem celów i przyjmowanych sposobów działania. Instytucja publiczna dzięki ewaluacji, w szczególności końcowej (tj. ewaluacji ex-post), ma szansę zyskać wiedzę nt. tego, czy przyjęta przez nią „teoria programu" się sprawdziła, czyli użyte środki interwencji przyniosły oczekiwane rezultaty W efekcie instytucja winna zyskać zasób wiedzy o takich programach, które są skuteczne w danych warunkach[27].

W Polsce ewaluacja ma często charakter formalny i służy spełnieniu wymogów proceduralnych, najczęściej związanych z rozliczaniem się z programów unijnych. Tymczasem potencjalnie ewaluacja może być wykorzystywana w procesie doskonalenia strategicznego zarządzania publicznego. Ale musi być przede wszystkim realizowana profesjonalnie sposób profesjonalny. **Instytucje zarządzające poszczególnymi politykami publicznymi muszą wprowadzić wysokie standardy badań ewaluacyjnych i je egzekwować.** Ich pracownicy musieliby mieć jednak kompetencje równe tym, którzy wykonują zlecenia przeprowadzenia ewaluacji[28].

To jednak jest dziś trudne do precyzyjnego określenia, tj. z jednej strony brakuje wprawnych badaczy, a z drugiej strony „świadomych" weryfikatorów opracowywanych dzieł.

Ewaluacja służy budowaniu bazy wiedzy przydatnej w decyzjach o uruchamianiu programów publicznych, jednak tylko wówczas, gdy spogląda na każdą interwencję publiczną jak na swoistą „teorię" mówiącą, że w danych warunkach podjęcie działań wynikających z projektu interwencji doprowadzi do osiągnięcia założonych efektów. Polityki publiczne opierają się właśnie na takich przyczynowych konstrukcjach. Nie zawsze są one wyrażane explicite, ale wręcz przeciwnie, często ukryte są pod powierzchnią formułowanych celów i przyjmowanych sposobów działania[29].

---

[27] Ibidem.

[28] Ibidem.

[29] J. Górniak, Ewaluacja jako …, op. cit., s. 19.

NISKA JAKOŚĆ BADAŃ EWALUACYJNYCH

Decydenci powinni być zainteresowani m.in. funkcją poznawczą ewaluacji – czyli funkcją gromadzenia wiedzy przydatnej w doskonaleniu projektowania polityk publicznych i przy zarządzaniu ich wdrożeniem. Trudno jednak zachęcać polityków i decydentów w zakresie polityk publicznych do korzystania z wyników badań ewaluacyjnych, skoro pozostawiają one wiele do życzenia. **Polska wymaga wdrożenia dobrych standardów badawczych w dziedzinie ewaluacji.** Nie będzie to jednak łatwe. Wymaga bowiem m.in. **podniesienia jakości kształcenia metodologicznego na kierunkach kształcących potencjalnych ewaluatorów, a więc przede wszystkim na socjologii, psychologii i ekonomii. Jak dotąd, zagadnienia badań ewaluacyjnych są tam traktowane marginalnie i najczęściej teoretycznie**. Zarówno w kręgach praktyki ewaluacyjnej, jak i wśród naukowców zajmujących się tymi zagadnieniami, problematyka metodologii badań ewaluacyjnych jest marginalizowana, a uwaga koncentrowana jest na samym rozumieniu ewaluacji, jej funkcjach, aspektach instytucjonalnych i regulacjach jej dotyczących. Jeśli ewaluacja ma spełniać dobrze swoje zadania, musi być oparta na wysokich standardach metodologicznych. **Powinno się nie tylko uczyć o ewaluacji, lecz także – jak ją dobrze, tj. profesjonalnie robić**[30].

Tak jak "nieznajomość prawa szkodzi", tak też ewaluację utrudnia nieznajomość zasad jej przeprowadzenia. Zaangażowanie do opracowania i realizacji badania ewaluacyjnego osób nieposiadających odpowiednich kompetencji w zakresie badań społecznych, nie znających specyfiki badanego przedsięwzięcia jest podstawowym błędem. Skutkuje to stratą czasu i środków finansowych, zebraniem niekompletnych lub bezużytecznych danych, a tym samym założonym niepowodzeniem ewaluacji[31].

EWALUACJA W SFERZE DECYZJI DECYDENTÓW

Decydenci z różnych szczebli zarządzania w państwie wykazują nierzadko rezerwę wobec ewaluacji. Decydenci wolą taką analizę polityk publicznych, która przygotowuje decyzje zorientowane w przyszłość, podczas gdy ewaluacja, zwłaszcza zamykająca program czy projekt jest zwrócona ku temu, co się już wydarzyło z uwzględnieniem wpływu na

[30] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

[31] M. Przybylak, Trudności związane z ewaluacją działań, 03.01.2011 [w:] http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/613484.html.

przyszłość. Do tego ewaluatorowi łatwiej jest stwierdzić, że program nie działa, gdy nie ma efektów, niż jednoznacznie stwierdzić, że pozytywne skutki rzeczywiście wynikają z realizowanych działań. Sami ewaluatorzy nie chcą pozostawać w roli krytyków historii. Dlatego niektórzy z nich rozwijają takie koncepcje ewaluacji, które są bliższe uczestnikom procesu wdrożenia rozwiązań. To z pewnością prowadzi to do ulepszania interwencji publicznych, pod warunkiem, że wiedza taka jest wykorzystywana[32].

JAKOŚĆ W BADANIACH EWALUACYJNYCH

Ewaluacja zyskała na rzeczywistym znaczeniu tam, gdzie udało się ją wznieść poza funkcje mierzenia i rozliczania efektów. Ewaluacje powinny dostarczać nie tylko informację, czy i w jakim stopniu zostały osiągnięte cele polityk publicznych, lecz także powinny ukazywać proces, w ramach którego zostały one osiągnięte, a w sytuacji porażek – dlaczego cele nie zostały osiągnięte. Uzyskanie szerszego opisu procesu realizowania polityk wymaga sięgnięcia nie tylko po pomiary wyników i technik ukazujących związki przyczynowo-skutkowe miedzy działaniami, a wynikami. Trzeba też sięgnąć po metody jakościowe i techniki ewaluacji partycypacyjnej. Trzeba silniej uwzględniać w ewaluacji kontekst społeczny i instytucjonalny działań oraz wartości i perspektywę beneficjentów danej interwencji wykonywanej przez instytucję publiczną w ramach danej polityki publicznej. Ewaluacja musi być nastawiona wyjaśnianie pryczyn i skutków, a nie tylko na pomiar „nagich" wyników[33].

„NAIWNA" EWALUACJA

Istnieje szereg przykładów naiwnego, bezrefleksyjnego używania wskaźników i biurokratycznie prowadzonego monitoringu, i pomiaru ewaluacyjnego. Otóż wskaźniki są często traktowane formalistycznie, bywa, że są po prostu kopiowane z rozmaitych wzorców i przewodników. Nierzadko też w różnych programach publicznych wskaźniki zdają się pełnić funkcję dekoracyjną. **Dodawane są zwykle jako odrębna część programu. Nie nadaje im się też jasnego związku logicznego z celami programu. Nie wiadomo za bardzo, jaka ma być ich rola: czy mają służyć celom ilustracyjnym, czy ogólnemu pomiarowi bardziej kontekstu programu niż jego wyników, czy może są**

[32] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

[33] Ibidem.

po prostu – co jest dość prawdopodobną hipotezą – tylko uczynieniem zadość formalnym wymogom przewodników metodycznych KE, wymagających zaopatrzenia programów we wskaźniki[34].

Wskaźniki są jedynie sposobem – bezpośrednim lub pośrednim – ustalenia tego, w jakim stopniu dany program publiczny jest realizowany w poszczególnych swoich wymiarach. Wskaźnikom zarzuca się czasami ubóstwo informacyjne, ale nie jest to główny problem związany z ewaluacją – a nawet szerzej: w całym procesie projektowania i zarządzania programami publicznymi. Zarzuty dotyczą także tego, że wskaźniki nie są w stanie oddać dobrze jakości programów. Prawdziwym problemem jest jednak często to, że wskaźniki są tak formułowane, że stają się oderwane od istoty realizowanego programu publicznego. W mniejszym stopniu ten problem dotyczy pomiaru nakładów na dany program publiczny. W większym stopniu problem ten zaś dotyczy pomiaru wyników[35].

Na rozmaitych szczeblach administracji publicznej powstają diagnozy stanu dla potrzeb strategii rozwoju. Ich autorzy zasypują decydentów danymi statystycznym, czyli wskaźnikami, które często nijak się mają do ostatecznie przyjmowanych, explicite bądź implicite, celów działania. Dlatego często diagnozy te nie mają większego znaczenia i traktowane są, jako swoista dekoracja. Należy zatem podjąć trud opracowania i przyjęcia zestawu wskaźników dla poszczególnych obszarów polityk publicznych, tak by zostały one w rzeczywistości przyjęte. Trzeba także zwiększyć zaangażowanie statystyki publicznej w gromadzenie potrzebnych danych, a zwłaszcza przetwarzanie ich we wskaźniki przyjęte na potrzeby polityk publicznych, aktualne na tyle, aby miały praktyczne znaczenie dla podejmowania decyzji[36].

METODOLOGIA BADAŃ

Zbiór ekspertyz zawartych w niniejszym opracowaniu nie do końca poddaje się powszechnie obowiązującej wykładni dotyczącej prowadzenia ewaluacji interwencji publicznej. Zastosowane w przedmiotowych ekspertyzach narzędzia badawcze zostały dobrane w ten sposób, aby możliwe było dokonanie obiektywnej oceny polskich polityk

[34] Ibidem.

[35] Ibidem.

[36] Ibidem.

publicznych w wymiarze zarówno ilościowym, jak i jakościowym, choć z wyraźnym naciskiem na jakość. Niniejsze opracowanie powstało przy zachowaniu zasady triangulacji, z wykorzystaniem jakościowych i ilościowych metod gromadzenia danych empirycznych, wspomaganych analizą danych zastanych. Przyjęte rozwiązanie wynika m.in. z wykazanej na łamach przedmiotowej publikacji „ułomności" warsztatu metodologicznego licznych podmiotów badawczych.

Treść niniejszej publikacji została w przeważającej mierze oparta o analizę danych zastanych (desk research). Analizie poddano szereg materiałów takich, jak: literatura tematu, akty prawne, raporty, ekspertyzy, dokumenty strategiczne, dokumenty programowe, interpretacje, informacje prasowe itp., co ma odzwierciedlenie w spisie.

Obok metod jakościowych zastosowane zostały również metody ilościowe oparte zarówno na pierwotnych, jak i wtórnych źródłach danych, jednak ten obszar analiz z założenia stanowił uzupełnienie wniosków wyłaniających się z istniejących już opracowań.

DR DOROTA JEGOROW

3. POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ A SZANSE ROZWOJOWE POLSKI

3.1. SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA I GOSPODARCZA W ZJEDNOCZONEJ EUROPIE – PODSTAWY TEORETYCZNE

Polska, wstępując do UE w maju 2004 r., włączyła się w realizację jednej z ważniejszych wspólnotowych polityk – politykę spójności, mającą na celu promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium UE-25 poprzez działania prowadzące do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju regionów, a tym samym wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Wspólnoty. **Dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych w ramach polityki spójności, przy wsparciu finansowym funduszy europejskich, Polska otrzymała szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi regionami i krajami Wspólnoty**[37]**.** Ważnym jest zatem, aby szansa jaka stoi przed Polską nie została zmarnowana[38], ale wykorzystana jak najefektywniej. To jednak wydaje się coraz mniej realne w kontekście wyników opracowanych ekspertyz tematycznych wchodzących w skład niniejszego opracowania. Skupianie się przede wszystkim na kwotach przeznaczonych środków bez wchodzenia w istotę celowości ich wydatkowania w połączeniu z pomiarem efektywności jest z założenia błędne. W artykułach prezentowanych w przeróżnych mediach[39] poruszane

[37] Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 …, op. cit., s. 4.

[38] D. Jegorow [red.], Odmienność regionalna skuteczności wykorzystania środków polityki spójności na przykładzie Lubelszczyzny. Rekomendacje do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Stowarzyszenie Rozwoju Aktywności Społecznej TRIADA, Chełm 2009, s. 6.

[39] Bardzo często nie docenia się, bądź podważa informacje prezentowane w prasie codziennej, czy też na portalach internetowych. A to właśnie te media, zwłaszcza te drugie najszybciej reagują na ogół zdarzeń dotyczących całych gospodarek, społeczeństw, jak i indywidualnych postaci, czy też zdarzeń. Bardzo często informacje te mają charakter podejścia oddolnego, którego nie udałoby się uzyskać prowadząc rozważania

są coraz częściej kwestie nieefektywnego wydatkowania przyznanej Polsce puli środków finansowych w ramach funduszy europejskich na lata 2007-2013. Podłoża wskazywanej nieefektywności poszukuje się również w opóźnieniach w wydatkowaniu przyznanych Polsce funduszy. Nie można jednak polskiemu społeczeństwu mydlić oczu „propagandą sukcesu", która wydaje się coraz mniej realna. Niniejszy sceptycyzm nie jest przypadkowy, ale tkwi w wyniku prowadzonych systematycznie od 2009 roku badań.

Znaczenie środków finansowych płynących do polskich gmin, powiatów i województw jest szczególnie istotne w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego. Trudno jest dziś jednoznacznie szacować, w jakiej sytuacji znalazłaby się polska gospodarka, gdyby nie wsparcie finansowe w ramach funduszy europejskich. Podejmowane masowo inicjatywy projektowe są niewątpliwie wyrazem relatywnie korzystniejszych warunków rozwojowych w porównaniu do pozostałych państw członkowskich UE[40].

3.1.1. POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka spójności UE ustanowiona została Traktatem o Wspólnocie Europejskiej (art. 158). Polityka ta z założenia winna służyć wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów Wspólnoty. Każdy z ww. wymiarów spójności analizowany jest w układzie państw oraz regionów typu NUTS 2 (województwa) i NUTS 3 (podregiony grupujące kilka powiatów)[41].

Spójność jest pojęciem używanym na gruncie wielu nauk. Najczęściej oznacza zgodność własności pewnych obiektów, ich podobieństwo do wzorca lub też zgodność przebiegu procesów prowadzących od jednego do drugiego stanu obiektu. Spójność oznacza także łączenie w całość, czyli integrację poprzez kształtowanie powiązań. Pojęcie spójności wykorzystywane na gruncie polityki regionalnej używane jest do określenia stopnia

---

z poziomu wyższego. Często informacje te pozbawione są wymiaru merytorycznego, nastawione są na politykierstwo abstrahujące od naukowej prawdy. Sztuką jest dziś bowiem posiadanie umiejętności selektywnego doboru treści, tak by nie poddawać się wszechobecnej demagogii rzeczywistości. Powodem tego stanu rzeczy jest m.in. deficyt obiektywnego naukowego krytycyzmu, który nie nadąża za zmianami. Zanim wyniki licznych społecznych badań naukowych „ujrzą światło dzienne" niejednokrotnie okazuje się, że siłą rozpędu społeczeństwo i gospodarka są już na kolejnym etapie rozwoju.

[40] D. Jegorow [red.], Odmienność regionalna …, op. cit., s. 6.

[41] www.funduszeeuropejskie.gov.pl.

nierówności między krajami lub regionami, jednocześnie wiąże się z dążeniem do wyrównywania tych nierówności[42]. Z założenia poprzez zmniejszanie dysproporcji w poziomie dochodów między regionami powinna zwiększyć się konkurencyjność całego obszaru UE. Dlatego też polityka spójności koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu regionów najsłabiej rozwiniętych we Wspólnocie, co z założenia winno sprzyjać ich rozwojowi. W szczególności duży nacisk położony jest na inwestycje, których realizacja bez takiej pomocy nie byłaby możliwa. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera polityka spójności w regionach, które cechują się znacznym opóźnieniem rozwojowym, borykających się z brakiem możliwości rozwoju, a w tym przypadku mowa m.in. o Polsce.

Spójność społeczna jest mierzona za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, ale coraz częściej jako miernik uwzględnia się stopę partycypacji (miernik określający, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie). Wzrost spójności społecznej polega na zmniejszeniu zróżnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego pomiędzy poszczególnymi obszarami.

Spójność gospodarcza jest mierzona wskaźnikiem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca (per capita), uwzględniając parytet siły nabywczej. Wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi i biednymi.

Spójność terytorialna (przestrzenna) jest mierzona czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową, kolejową. Używa się także wskaźnika ilości konsumentów, pozyskanych w danym czasie. Wzrost spójności terytorialnej polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi Wspólnoty Europejskiej[43].

---

[42] P. Churski, Wyzwania polityki spójności a Strategia Europa 2020 [w:] K. Marciniak, K. Sikora, D. Sokołowski (red.), Koncepcje i problemy badawcze geografii, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz2011, s. 493-512

[43] www.funduszeeuropejskie.gov.pl.

3.1.2. RAMY POLITYKI SPÓJNOŚCI

Perspektywa finansowa 2007–2013 stworzyła nowe **możliwości rozwojowe dla wszystkich regionów UE** (w tym zwłaszcza dla Polski), podłożem czego są ramy polityki spójności. Celem polityki spójności na lata 2007-2013 jest zwiększenie **wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach UE.** Polityka ta opiera się na zapisach zawartych w strategii lizbońskiej i strategii z Goeteborga koncentrując się na trzech celach: **konwergencja, konkurencyjność i zatrudnienie oraz współpraca terytorialna[44].**

KONWERGENCJA

Celem konwergencji jest ożywienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w najsłabiej rozwiniętych regionach UE. U podłoża realizacji tego celu leży przekonanie, iż warunkiem jego osiągnięcia jest konieczność położenia szczególnego nacisku na innowacyjność i społeczeństwo oparte na wiedzy, na przystosowanie do zmian gospodarczych i społecznych, na jakość środowiska przyrodniczego i skuteczność administracji publicznej. Konwergencja obejmuje najsłabiej rozwinięte państwa członkowskie i regiony.

Konwergencją objęte zostały niemal wszystkie regiony krajów, które najpóźniej weszły do UE. Obszary objęte celem konwergencja łączą regiony kwalifikowane na podstawie kryteriów regionalnych: PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE oraz państwa członkowskie, które są kwalifikowane do pomocy na podstawie kryterium krajowego: DNB poniżej 90% średniej UE.

KONKURENCYJNOŚĆ REGIONALNA I ZATRUDNIENIE

Wsparciem w ramach tego celu objęte zostały wszystkie obszary UE, które nie zostały objęte celem konwergencji. Jest ona ukierunkowana na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia poprzez zdynamizowanie zmian gospodarczych i społecznych.

[44] Ibidem.

Cel ten realizowany jest poprzez umacnianie współpracy na poziomie transgranicznym, ponadnarodowym i międzyregionalnym. Uzupełnia działania dwóch pozostałych celów, z uwagi na fakt, że regiony nim objęte korzystają również z pomocy dwóch ww. celów.

3.1.3. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Cel polityki spójności realizowany jest przede wszystkim dzięki dwóm funduszom strukturalnym, tj.: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz Funduszowi Spójności (FS).

W ramach EFRR finansowane są:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalność małych i średnich przedsiębiorstw,
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymywanie trwałego zatrudnienia,
- infrastruktura,
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury,
- ochrona i poprawa stanu środowiska,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego.

EFS został stworzony po to, aby poprzez wykorzystanie środków finansowych poprawić jakość i dostępność miejsc pracy i możliwości zatrudnienia w UE, m.in. poprzez wsparcie szkoleń, edukacji oraz zatrudnienia.

FS jest instrumentem polityki strukturalnej UE, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z FS otrzymują kraje, a nie regiony, tak jak to jest w przypadku EFS i EFRR.

Zupełnie innym rodzajem funduszy są Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki. Pomoc finansowa, którą można

uzyskać z tych źródeł, związana jest z prowadzeniem Wspólnej Polityki Rolnej UE, nie zaś polityki regionalnej[45].

Bardzo istotny w kształtowaniu polityki spójności jest podział środków pomiędzy poszczególne cele. W budżecie UE na cel konwergencji zarezerwowano kwotę 279 mld euro. Jest to, pula środków pięciokrotnie wyższa od przeznaczonej na cel konkurencyjność, gdzie przeznaczono 55 mld euro, oraz trzydziestokrotnie wyższa od środków wynegocjowanych na realizację celu europejskiej współpracy terytorialnej (9 mld euro).

Ogółem w okresie 2007–2013 UE przeznaczyła do podziału 347 mld euro, z czego Polsce przypadła kwota ponad 67 mld euro, czyli około 19% środków przeznaczonych na europejską politykę spójności.

3.2. CELE POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSCE

Mając do podziału jakże pokaźną pulę środków finansowych, tj. ponad 67 mld euro Polska nie może pozwolić sobie na niewykorzystanie tej – dziejowej szansy. Z jednej strony olbrzymie środki finansowe, a z drugiej strony szereg poważnych wyzwań.

3.2.1. POPRAWA JAKOŚCI FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH ORAZ ROZBUDOWA MECHANIZMÓW PARTNERSTWA

Diagnoza sytuacji w zakresie jakości pracy i zdolności do realizacji podstawowych zadań polskiego systemu instytucjonalno-regulacyjnego wskazała na konieczność zasadniczej modernizacji sposobu funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji i sektora sprawiedliwości oraz rozwinięcia dialogu i partnerstwa społecznego[46].

WZMACNIANIE ZDOLNOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH DO SPRAWNEJ I EFEKTYWNEJ REALIZACJI ZADAŃ

Tworzenie odpowiednich warunków dla wzrostu efektywności działania instytucji publicznych w Polsce wymaga:

[45] www.funduszeeuropejskie.gov.pl

[46] Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 …, op. cit., s. 53-56.

- poprawy jakości tworzonych aktów prawnych, polityk i programów publicznych,
- zwiększenia sprawności instytucjonalnej administracji publicznej,
- podniesienia jakości i dostępności usług publicznych,
- profesjonalizacji kadry urzędniczej,
- zwiększenia przejrzystości i efektywności funkcjonowania służb publicznych,
- wzmacniania zdolności administracyjnych poprzez szkolenia,
- wzmacniania współpracy i koordynacji między jednostkami administracji publicznej,
- wzmocnienia zdolności do programowania, monitorowania, wdrażania i ewaluacji polityk rozwojowych, ukierunkowanych na osiąganie konkretnych mierzalnych celów związanych z celami strategii lizbońskiej i europejskiej polityki spójności,
- podniesienia jakości i dostępności usług publicznych, które są widocznym dla obywateli efektem realizacji i egzekucji przez administrację przepisów prawa, wdrażanych polityk i programów[47],
- informatyzacji administracji, która przyczyni się do usprawniania działania administracji publicznej, jak i zwiększenia dostępności i jakości usług publicznych,
- sprawnie funkcjonujących instytucji wykorzystujących w sposób optymalny posiadane zasoby, nie pozostawiając miejsca na nadużycia, marnotrawstwo środków publicznych, czy opóźnienia w realizacji zadań,
- zwiększenia sprawności instytucjonalnej poprzez modernizację procesów zarządzania w administracji publicznej, w tym przede wszystkim wdrożenie powszechnego systemu zarządzania przez cele i rezultaty[48],
- inwestycji w kapitał ludzki zaangażowany w procesy tworzenia, wdrażania, monitorowania i oceny polityk i programów publicznych oraz świadczenie usług publicznych[49],

---

[47] Kwestia poprawy jakości usług publicznych jest szczególnie ważna dla realizacji służebnej roli administracji, a co za tym idzie przyczynia się do zmiany sposobu postrzegania polskiej administracji, jak i samych urzędników przez obywateli.

[48] Wśród procesów zachodzących w instytucjach publicznych tj. zarządzanie procesem, jakością, finansami, ryzykiem, informacją, na szczególne wyróżnienie zasługuje zarządzanie zasobami ludzkimi, ponieważ wpływa ono nie tylko na sprawność instytucjonalną, ale także na jakość zatrudnianych kadr i efekty ich pracy.

[49] Biorąc pod uwagę problemy polskiej administracji związane z dużą rotacją, w szczególności wśród młodych pracowników, brakiem niezbędnych kwalifikacji oraz brakiem odpowiednich systemów

- koncentracji na wsparciu dla tworzenia i wdrażania nowoczesnych rozwiązań systemowych usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa.

Procesy zachodzące w administracji, w tym w szczególności realizacja polityk i programów, nie mogą być przeprowadzane w sprawny i efektywny sposób bez dobrze funkcjonujących instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie polityk publicznych i programów.

WZMACNIANIE MECHANIZMÓW PARTNERSTWA MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ A SEKTOREM TRZECIM

Wsparcie dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego stanowi niezbędny element budowy nowoczesnego i partnerskiego państwa. Realizacja zadań publicznych w tym obszarze powinna być oparta o:

- współpracę między administracją publiczną a partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i organizacjami zawodowymi,
- wspieranie dialogu między odpowiednimi jednostkami publicznymi, społecznymi i prywatnymi, co jest warunkiem tworzenia dobrej jakości polityk i programów,
- kształtowanie/edukowanie w społeczeństwie postaw obywatelskich,
- aktywizację trzeciego sektora i wzmacnianie jego roli w kraju, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych,
- rozwój mechanizmów współpracy między administracją publiczną a instytucjami trzeciego sektora,
- upowszechnianie partnerskiego sposobu kreowania i realizacji zadań publicznych,
- przygotowanie organizacji pozarządowych do pełnienia roli aktywnego partnera administracji publicznej oraz wzmacnianie potencjału tych instytucji do efektywnego i profesjonalnego świadczenia usług publicznych.

---

motywacyjnych, polska administracja wymaga intensyfikacji inwestycji w rozwój umiejętności i wiedzy kadry urzędniczej poprzez tworzenie odpowiednich programów szkolenia i kształcenia ustawicznego, jak również poprzez trwałe kształtowanie i wzmacnianie postaw etycznych.

WSPARCIE DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA

Wzmacnianie zdolności administracyjnych instytucji publicznych jest elementem niezbędnym do poprawy sprawności i efektywności zarządzania i wdrażania polityki spójności[50]. Niwelowanie głównych słabości systemu zarządzania i wdrążania polityki spójności powinno być oparte o:

- działania na rzecz wzrostu stabilności zatrudnienia i podnoszenia jakości zasobów ludzkich zaangażowanych w realizację polityki spójności,
- wyposażenie stanowisk pracy w nowoczesny sprzęt, w tym sprawnie funkcjonujący informatyczny system monitoringu i kontroli,
- sprawny przepływ informacji między jednostkami zaangażowanymi w proces realizacji NSRO,
- skuteczną politykę informacyjną i promocyjną o możliwościach i procedurach pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych.

3.2.2. POPRAWA JAKOŚCI KAPITAŁU LUDZKIEGO I ZWIĘKSZENIE SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ

Kluczowym problemem Polski jest pełne i efektywne wykorzystanie jakości kapitału ludzkiego i zasobów pracy, w taki sposób, by służyło to wzrostowi gospodarczemu, konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, a w konsekwencji zmniejszeniu dysproporcji w rozwoju pomiędzy Polską a UE, oraz poszczególnymi regionami kraju. Nieodzownym elementem we wszystkich podejmowanych działaniach powinno być uwzględnianie kwestii zapewnienia równych szans, w tym w szczególności propagowanie równości kobiet i mężczyzn oraz osób znajdujących się w gorszym położeniu, w tym m.in. osób niepełnosprawnych.

WZROST POZIOMU EDUKACJI SPOŁECZEŃSTWA ORAZ POPRAWA JAKOŚCI KSZTAŁCENIA

Realizacja ww. celu wymaga:

[50] Ocena systemu realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty w latach 2004-2006 wskazuje na szczególne problemy i potrzeby instytucji obsługujących fundusze strukturalne. Stąd instytucje realizujące NSRO w latach 2007-2013 wymagają oddzielnego wsparcia, udzielanego w ramach pomocy technicznej.

- zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji,
- zmniejszenia liczby osób, dla których główną przeszkodą w wejściu na rynek pracy lub utrzymaniu się na nim jest brak odpowiedniego wykształcenia,
- ograniczenia liczby osób o niedopasowanych umiejętnościach zawodowych do potrzeb rynku pracy, w tym w szczególności ludzi młodych[51],
- zwiększenia dostępności edukacji na wszystkich poziomach kształcenia,
- powiązania kształcenia z wymogami rynku pracy,
- podniesienia jakości oferowanych usług edukacyjnych i efektywności kształcenia,
- zwiększenia dostępności do usług edukacyjnych już na etapie kształcenia przedszkolnego, przede wszystkim na obszarach wiejskich,
- zapewnienia warunków do edukacji na dalszych poziomach kształcenia, tj. ponadgimnazjalnego i wyższego, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów i studentów pochodzących z obszarów wiejskich, środowisk miejskich dotkniętych ubóstwem, rodzin dotkniętych dysfunkcjami społecznymi i wychowawczymi oraz osób niepełnosprawnych,
- zapewnienia bardziej racjonalnego i dopasowanego do wymogów rynku pracy stymulowania ścieżek rozwoju edukacyjnego wybieranych przez osoby młode, co z kolei będzie możliwe za sprawą wypracowania narzędzi oceny skutków podejmowanych działań w obszarze oświaty i szkolnictwa wyższego,
- wzmocnienia systemu egzaminów zewnętrznych, co zapewni rzetelną informację dotyczącą wyników kształcenia[52],
- kontynuowania przedsięwzięć związanych z podnoszeniem jakości kształcenia[53],

---

[51] Osiągnięcie odpowiedniego poziomu edukacji będzie obejmowało wszystkie grupy wiekowe. Z jednej strony będzie skupiało się na kierowaniu wyborem ścieżki edukacyjnej, związanej z przyszłym zawodem, u osób młodych - wchodzących na rynek pracy. Szczególna uwaga w tym kontekście poświęcona zostanie na działania skierowane do ludzi młodych (centra i organizacje młodzieżowe), w tym napotykających na utrudnienia w dostępie do edukacji. Z drugiej zaś strony będzie dotyczyło osób starszych, mających trudności w utrzymaniu się na rynku pracy z powodu braku odpowiednich umiejętności , a także tej samej kategorii osób, które nie tylko z racji wieku, ale i w wyniku niskiego wykształcenia mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia.

[52] Powyższe wsparcie systemowe w efekcie przyczyni się do wspomagania uczniów i studentów w dokonywaniu wyborów przyszłej drogi zawodowej, która zapewni uzyskanie zatrudnienia oraz powiązanej z realizacją indywidualnych zdolności, potrzeb i zainteresowań.

[53] Realizacja tych założeń będzie odbywać się poprzez działania skoncentrowane wokół usprawnienia zarządzania procesami i instytucjami stanowiącymi system edukacji w Polsce.

- stworzenia ram do efektywnego funkcjonowania oraz podnoszenia kompetencji kadry pedagogicznej (w tym również kadry akademickiej) oraz kadr administracyjnych zarządzających systemem edukacji[54],
- zbudowania systemu i kultury uczenia się przez całe życie, tj. kształcenia ustawicznego przez realizację projektów sprzyjających procesowi nauczania we wszystkich formach i przejawach aktywności człowieka[55],
- stworzenia warunków dla takiej postawy pracowników, by ich decyzje o zmianie czy podnoszeniu kwalifikacji miały profesjonalny charakter i były proaktywne[56].

AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY

Podstawowym warunkiem wzrostu zatrudnienia i obniżenia bezrobocia - obok wykorzystania warunków dla popytu na pracę oraz poprawy jakości podaży pracy, powinno być:

- usprawnienie rynku pracy wspomagającego dynamikę przepływów ze stanu bezrobocia do pracy, z nieaktywności do zatrudnienia, ze szkoły do pracy,
- przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego,
- zwiększenie udziału pracujących w populacji osób w wieku produkcyjnym, przy pomocy m.in. realizacji aktywnej polityki rynku pracy,
- wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia oraz poprawę jakości i wydajności pracy[57],

---

[54] Istotne jest podniesienie szeroko rozumianych kompetencji kadr sektora nauki, w tym również w zakresie umiejętności zarządczych i komercjalizacji wyników prac badawczych i rozwojowych, co umożliwi ich wykorzystanie w gospodarce.

[55] We współczesnej gospodarce uczestnicy rynku pracy muszą być w coraz lepszym zakresie przygotowywani na uczenie się przez całe życie -zarówno w obliczu zmian technologicznych i innowacji, jak również na skutek zachodzących zmian wynikających z procesów restrukturyzacji gospodarczej. By polscy pracownicy mogli utrzymać się na rynku pracy oraz by umożliwić im wydłużenie życia zawodowego, konieczne będzie w najbliższych latach.

[56] Polityka spójności będzie skierowana na wspieranie stałego dokształcania zawodowego przeznaczonego dla grup pracowników, w tym w szczególności MŚP, zatrudnionych w newralgicznych branżach gospodarki, a w odniesieniu do sytuacji w województwach - w sektorach decydujących o konkurencyjności gospodarki regionalnej, tworzenie i polepszenie funkcjonowania systemu doradztwa i szkoleń przeznaczonych dla grup pracowników w sektorach o szczególnie niskim poziomie kwalifikacji, takich jak rolnictwo, rybołówstwo, przemysł wydobywczy, przemysł odzieżowy i motoryzacyjny.

- funkcjonowanie efektywnych instytucji rynku pracy oraz opieki społecznej, realizujących aktywną politykę rynku pracy,
- stworzenie warunków ułatwiających osobom zatrudnionym w rolnictwie, rybołówstwie, przemysłach restrukturyzowanych odpowiednie przekwalifikowanie i przejście do innych zajęć i zawodów,
- uelastycznienie rynku pracy i ograniczenie zachęt do dezaktywizacji zawodowej[58],
- wdrażanie procedur współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej, a urzędami pracy i pracodawcami, by zwiększyć aktywność zawodową i edukacyjną osób będących beneficjentami tych instytucji,
- skuteczniejsze przewidywanie zmian na rynku pracy[59],
- promowanie i rozpowszechnianie innowacyjnych i elastycznych form organizacji pracy, w tym telepracy, sprzyjającym godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi, rozwojem nowych źródeł miejsc pracy, m.in. przy wykorzystaniu aktywności społecznej i przedsiębiorczości,
- promowanie nowego sposobu podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia człowieka, co w tym przypadku oznacza wydłużenie lat pracy połączone ze zwiększeniem aktywności zawodowej.

TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Rozwój przedsiębiorczości realizowany winien być poprzez:

- powiązanie działań edukacyjnych z aktywną polityką rynku pracy,

---

[57] Decydującą rolę w tym zakresie będą mieć instytucje rynku pracy, a także opieki społecznej, które powinny sprawnie, szybko i skutecznie reagować na wyzwania restrukturyzacji gospodarczej i społecznej. Dlatego też działania muszą zostać oparte na wspomaganiu i usprawnianiu instytucji rynku pracy i pomocy społecznej w kierunku ich efektywności oraz w celu zwiększenia dostępu do oferowanych przez te instytucje świadczeń i wysokiej jakości usług -dopasowanych do realnie istniejących potrzeb oraz grup beneficjentów.

[58] Eliminacji z systemu form i metod pomocy, które sprzyjają bierności i bezradności oraz „szarej strefy", musi towarzyszyć stworzenie nowoczesnego systemu opieki społecznej i pełna profesjonalizacja instytucji rynku pracy.

[59] Wciąż zachodzące zmiany i przekształcenia wymuszają na instytucjach rynku pracy oraz pomocy społecznej stworzenie mechanizmów skutecznego przewidywania i lepszego zarządzania zmianami, w tym restrukturyzacją gospodarczą.

Powyższe działania pozwolą na stosowanie na rynku pracy środków obejmujących wczesną identyfikację potrzeb, indywidualnie dopasowanych usług – pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo i szkolenia, świadczenie usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia.

- tworzenie przyjaznego otoczenia dla zapewnienia wszystkim osobom, które mają zamiar rozpocząć prowadzenie własnej działalności gospodarczej pomocy w pokonaniu barier utrudniających zatrudnienie,
- promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukowanie segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem roli partnerów społecznych m.in. poprzez: doradztwo, szkolenia, itp. umożliwiające nabycie wiedzy i umiejętności niezbędnych do tworzenia własnego miejsca pracy oraz wsparcie finansowe,
- wsparcie już funkcjonujących przedsięwzięć poprzez aktualizację i doskonalenie kwalifikacji i umiejętności pracowników, jak również budowę efektywnego systemu doskonalenia kadr przedsiębiorstw,
- wzmocnienie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw przez wspieranie nowych rozwiązań w zakresie organizacji pracy i form świadczenia pracy,
- wsparcie instytucji udzielających pożyczek dla przedsiębiorców i osób rozpoczynających działalność gospodarczą oraz instytucji świadczących usługi informacyjno-doradcze oraz prowadzących bazy ofert szkoleniowych adresowanych do przedsiębiorstw i osób rozpoczynających działalność gospodarczą.

PRZECIWDZIAŁANIE UBÓSTWU I ZAPOBIEGANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU

Realizacja ww. celu wymaga:

- zapewnienia dostępu do edukacji i szkolenia zawodowego,
- świadczenia niezbędnych usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia osób wykluczonych z rynku pracy oraz usług przyczyniających się do zwalczania ubóstwa,
- promowania lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia,
- ułatwianie dostępu do takich sfer i dziedzin, które w sposób pośredni odgrywają istotną rolę w procesie integracji społecznej,
- prowadzenia działań z zakresu integracji zawodowej i społecznej imigrantów oraz Romów – tworzenie instytucjonalnych i finansowych ram dla programów pozwalających imigrantom oraz mniejszościom narodowym i etnicznym na przezwyciężanie barier językowych i kulturowych,

- pomocy skierowanej do długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób opuszczających zakłady karne i młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze.

WZMOCNIENIE POTENCJAŁU ZDROWOTNEGO KAPITAŁU LUDZKIEGO

Realizacja ww. celu wymaga:

- doskonalenia wiedzy i podnoszenia umiejętności personelu medycznego,
- inwestowania w promocję zdrowia i zapobieganie chorobom,
- powszechnego zapewnienia dostępu do usług opieki zdrowotnej,
- wczesnego diagnozowania zagrożeń,
- podnoszenia świadomości pracowników nt. poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy.

3.2.3. BUDOWA I MODERNIZACJA INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ I SPOŁECZNEJ MAJĄCEJ PODSTAWOWE ZNACZENIE DLA WZROSTU KONKURENCYJNOŚCI POLSKI

Niewielka liczba znaczących inwestycji tworzących nowe miejsca pracy jest główną barierą hamującą rozwój gospodarczy Polski. Niewystarczający poziom inwestycji spowodowany jest przede wszystkim brakiem podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej oraz w wielu wypadkach niezadowalającą jakością jej funkcjonowania.

ZWIĘKSZENIE UDZIAŁU TRANSPORTU PUBLICZNEGO W OBSŁUDZE MIESZKAŃCÓW

Realizacja ww. celu wymaga rozwoju zrównoważonych środowiskowo sieci transportowych m.in. poprzez:

- wprowadzanie zintegrowanych systemów zarządzania ruchem,
- tworzenie zintegrowanych węzłów transportowych oraz zintegrowanych planów rozwoju transportu miejskiego,
- wsparcie szynowego transportu zbiorowego (metro, szybka kolej miejska),
- wzmocnienie bezpieczeństwa transportu publicznego poprzez wspieranie wykorzystania IST (inteligentne systemy transportowe) w zakresie infrastruktury transportowej,
- poprawę systemów zarządzania bezpieczeństwem.

ZAPEWNIENIE I ROZWÓJ INFRASTRUKTURY OCHRONY ŚRODOWISKA

Obok infrastruktury transportowej kluczowe znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju polskiej gospodarki ma infrastruktura ochrony środowiska oraz bezpieczeństwo ekologiczne.

Aby wywiązać się z nałożonych zobowiązań, jak również zapewnić stały i zrównoważony wzrost gospodarczy działania z obszaru sektora środowiska powinny koncentrować się m.in. na:

- wsparciu przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia skutecznych i efektywnych systemów gromadzenia i oczyszczania ścieków,
- wsparciu działań mających na celu zmniejszenie udziału składowanych odpadów komunalnych i rekultywację terenów zdegradowanych,
- koncentracji działań na zapewnieniu odpowiedniej ilości zasobów wodnych na potrzeby ludności i gospodarki kraju,
- przeciwdziałaniu poważnym awariom,
- minimalizacji skutków negatywnych zjawisk naturalnych.
- ograniczeniu degradacji środowiska naturalnego oraz strat zasobów różnorodności biologicznej, poprzez zwiększanie świadomości ekologicznej społeczeństwa,
- przywracanie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych,
- wspieranie procesów opracowania planów ochrony dla obszarów chronionych,
- przywracanie drożności korytarzy ekologicznych,
- redukcji emisji gazów cieplarnianych.

DYWERSYFIKACJA ŹRÓDEŁ ENERGII ORAZ OGRANICZENIE NEGATYWNEJ PRESJI SEKTORA ENERGETYCZNEGO NA ŚRODOWISKO NATURALNE

Szczególnie ważne z punktu widzenia wzrostu gospodarczego i zwiększenia konkurencyjności kraju jest:

- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia w energię, jak i zwiększenie niezawodności infrastruktury,
- zainicjowanie procesu tworzenia nowych zdolności przesyłowych i transportowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej ze

zróżnicowanych kierunków dostaw, a także rozpoczęcie działań mających na celu zwiększenie pojemności magazynowych.

- inwestowanie w sieci przesyłu i dystrybucji tradycyjnych źródeł energii, w tym energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej,
- inwestowanie w sieć dystrybucyjną i przesyłową oraz w magazyny gazu ziemnego nie zapewniają wystarczająco szybkiego zwrotu poniesionych nakładów,
- dywersyfikacja tradycyjnych źródeł i nośników energii,
- stopniowe zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii,
- podejmowanie działań związanych z ograniczaniem negatywnego wpływu sektora na środowisko, wynikających z wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii i paliw,
- wprowadzanie nowych rozwiązań i technologii, przede wszystkim ograniczających zanieczyszczenia powstające u źródła,
- realizację działań mających na celu zwiększenie efektywności wykorzystania energii pierwotnej i finalnej, zarówno w procesach wytwarzania energii, jej przesyłu i dystrybucji, jak również w procesie jej wykorzystania,
- zapewnienie zrównoważonego i bezpiecznego zaopatrzenia w paliwa i energię w kontekście zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, również działania prowadzące do zmiany struktury zużywanych paliw oraz zwiększenia sprawności wykorzystania istniejących instalacji i urządzeń,
- koncentracja działań na zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a tym samym redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

WSPARCIE PODSTAWOWEJ INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- zwiększenia dostępności edukacyjnej, poprzez budowę i modernizację infrastruktury, a w szczególności poprzez budowę i rozbudowę obiektów naukowo – badawczych i obiektów dydaktycznych, a także wyposażenie ich w sprzęt naukowo-badawczy, w tym laboratoria, pracownie komputerowe, biblioteki oraz budowę i modernizację infrastruktury uczelni,
- zwiększenia dostępu do kultury mieszkańców Polski oraz podniesienie kompetencji kulturalnych społeczeństwa, a także atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej kraju,

- poprawy jakości funkcjonującej infrastruktury turystycznej.

PODNIESIENIE KONKURENCYJNOŚCI I INNOWACYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

Urzeczywistnienie ww. celu winno być realizowane m.in. poprzez:

- realizację polityki stymulującej rozwój oparty na innowacjach,
- przygotowanie różnych instrumentów wsparcia, zwłaszcza dla MŚP, w szczególności będących w początkowych etapach wzrostu, jak i dla przedsiębiorstw wprowadzających najnowsze rozwiązania technologiczne o dużym znaczeniu dla gospodarki,
- realizację przedsięwzięć innowacyjnych, wynikających z Regionalnych Strategii Innowacyjnych (RSI),
- poszerzenie oferty zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw poprzez stworzenie oferty instrumentów finansowych komplementarnych do kredytu bankowego tj. poręczeń, mikropożyczek, kapitał podwyższonego ryzyka,
- tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorstw poprzez wspieranie instytucji otoczenia biznesu,
- powstawanie i rozwój powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorcami, a instytucjami otoczenia biznesu, w tym jednostkami naukowymi,
- tworzenie, transfer i dyfuzja nowych rozwiązań,
- tworzenie elektronicznych usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców,
- zastosowanie zintegrowanych rozwiązań opartych na technologiach ICT.

WSPIERANIE DZIAŁALNOŚCI WYTWÓRCZEJ PRZYNOSZĄCEJ WYSOKĄ WARTOŚĆ DODANĄ

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- skierowania pomocy inwestycyjnej, doradczej i szkoleniowej na rozwój istniejących oraz tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym wspieranie inicjatyw wywodzących się z ośrodków akademickich i instytutów badawczych,
- ułatwienia wprowadzania nowoczesnych rozwiązań wysokiej techniki oraz dostarczania innowacyjnych produktów i usług,
- wprowadzania ulepszeń w istniejących procesach produkcyjnych i wytwarzanie przez nie bardziej konkurencyjnych produktów przy osiągnięciu efektywności kosztowej,

- wzmocnienia potencjału inwestycyjnego MŚP, ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw.

ROZWÓJ SEKTORA USŁUG

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- wsparcia przedsiębiorstw świadczących prorozwojowe usługi związane z obsługą finansową, księgową, czy teleinformatyczną, a także usługi profesjonalne oferujące wsparcie w dziedzinie zarządzania, marketingu, czy naboru pracowników,
- rozwijania przedsiębiorstw usługowych wykorzystujących innowacje produktowe, procesowe i organizacyjne.

POPRAWA OTOCZENIA FUNKCJONOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW I ICH DOSTĘPU DO ZEWNĘTRZNEGO FINANSOWANIA

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- tworzenia instrumentów służących budowie przyjaznego otoczenia instytucjonalnego, kapitałowego i prawnego prowadzące do rozwoju istniejących i powstawania nowych przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),
- tworzenia i rozwoju infrastruktury proinnowacyjnego otoczenia biznesu, w tym ośrodków inicjujących powstawanie przedsięwzięć innowacyjnych (inkubatory technologiczne, parków naukowo-technologiczne, centrów transferu technologii i innowacji, akceleratory technologii),
- promowania współpracy pomiędzy instytucjami o znaczeniu ogólnokrajowym, w tym wzmocnienia współpracujących ze sobą instytucji w zakresie opracowywania i świadczenia usług przyczyniających się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw i rozwoju działalności innowacyjnej,
- rozwijania powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami,
- budowy klastrów wokół dużych przedsiębiorstw, sieci technologicznych z instytucjami naukowymi i łańcuchów produkcyjnych MŚP,
- tworzenia i rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, stanowiących komplementarne do kredytów bankowych źródło finansowania,

– wdrożenia instrumentów skierowanych na inicjowanie oraz rozwój współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i instytucjami naukowymi, a także finansowymi o zasięgu lokalnym i regionalnym.

ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

W przedmiotowym obszarze zaplanowano szereg działań polegających na zwiększeniu dostępu do informacji, w tym informacji publicznej dla przedsiębiorstw, administracji publicznej, jednostek naukowych oraz poszczególnych obywateli, jak i zarządzania informacją, w tym wykorzystania technologii cyfrowych dla podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, dostępu i jakości usług publicznych, efektywności konkurencyjności działania przedsiębiorstw na rynkach lokalnych, krajowych i międzynarodowych[60].

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

– wdrożenia kompleksowej strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego zakładającej zapewnienie dostępu do Internetu na terenie całego kraju (zarówno jeśli chodzi o instytucje publiczne jak i indywidualnych użytkowników) oraz powszechnemu zastosowaniu technik informacyjnych i komunikacyjnych w instytucjach publicznych i biznesie[61],

[60] W warunkach polskich szczególne znaczenie ma cyfryzacja dostępu do usług publicznych i informacji świadczonych przez administrację publiczną na rzecz obywateli i przedsiębiorstw, świadczonych sobie wzajemnie przez przedsiębiorstwa i świadczonych przez przedsiębiorstwa obywatelom. Wdrażanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych stworzy możliwości znaczącej optymalizacji funkcjonowania przedsiębiorstw i przełoży się bezpośrednio na zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

[61] Budowa infrastruktury szerokopasmowego Internetu z wykorzystaniem najnowocześniejszych technologii transmisji danych zapewni wysoki poziom dostępu do Internetu, zwłaszcza na terenach wykluczonych cyfrowo, zbliżając Polskę do standardów UE. Jednocześnie stosowanie technologii ICT umożliwi wdrożenie innowacyjnych rozwiązań produktowych, procesowych (usługowych) oraz organizacyjnych w sektorach produkcyjnych i usługowych. Zwiększenie użycia nowych i innowacyjnych rozwiązań w biznesie i wśród konsumentów stworzy większe możliwości dla dynamicznego rozwoju gospodarki.

- powszechnego wykorzystania technologii ICT w administracji publicznej[62],
- zwiększenia dostępu do Internetu oraz szersze zastosowanie technik cyfrowych w administracji i biznesie,
- upowszechnienia e-learningu,
- koncentracji działań na szczeblu centralnym,
- realizacji większych projektów przedsiębiorstw o charakterze ponadregionalnym,
- realizacji komplementarnych projektów analityczno-badawczych, promocyjnych i szkoleniowo-doradczych w zakresie e-learningu,
- wsparcia procesu dydaktycznego poprzez wykorzystanie ICT, w szczególności jako element projektów rozbudowy uczelni wyższych o profilach ścisłych i technicznych,
- ograniczenia zjawiska wykluczenia cyfrowego poprzez zapewnienie równego dostępu do Internetu w całym kraju,
- unowocześnienie świadczonych na rzecz przedsiębiorców i obywateli usług publicznych,
- wsparcia informatyzacji struktur administracyjnych,
- poprawy jakości i dostępności oferty usług publicznych[63],
- budowy szkieletowych lokalnych i regionalnych sieci szerokopasmowych łączonych z siecią szerokopasmową na poziomie centralnym i tworzenia publicznych punktów dostępu do Internetu służących rozpowszechnieniu wykorzystania informacji elektronicznej,

[62] Stworzy to interaktywne otoczenie między sferą publiczną a podmiotami gospodarczymi i wprowadzi dogodne warunki dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Wprowadzenie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do sfery administracji publicznej ułatwi i przyspieszy przebieg informacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji a ich klientami (biznesowymi, jak i osobami), co wpłynie nie tylko na zwiększenie efektywności działania tych struktur ale także poszerzy dostępność podstawowych usług publicznych, w tym w takich newralgicznych obszarach jak finanse, wymiar sprawiedliwości, edukacja, zdrowie, kultura, itp.

[63] Główne wsparcie tego procesu będzie odbywało się za pośrednictwem projektów elektronicznych usług administracji rządowej (platformy elektroniczne dla biznesu i obywateli m.in. rozliczenia podatkowe, opłaty administracyjne, rejestracja działalności gospodarczej, obsługa zamówień publicznych), dofinansowanych na poziomie krajowym. W ramach działań związanych z informatyzacją administracji realizowane będą projekty dotyczące m.in. elektronicznych rejestrów państwowych, elektronicznego obiegu dokumentów, podpisu elektronicznego.

- większego wykorzystania zintegrowanych rozwiązań ICT w usługach świadczonych dla konsumentów (e-biznes, e-handel, e-learning, telepraca) oraz w układzie business-to-business (B2B),
- wsparcia różnego rodzaju elektronicznych usług publicznych świadczonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego[64],
- oddzielnego wsparcia do pięciu województw ściany wschodniej poprzez realizację kompleksowego ponadregionalnego projektu budowy sieci infrastruktury przesyłu szerokopasmowego dostępu do Internetu wraz z punktami dostępowymi.

ZWIĘKSZENIE INWESTYCJI W BADANIA I ROZWÓJ I TWORZENIE ROZWIĄZAŃ INNOWACYJNYCH

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- podjęcia działań ukierunkowanych na zwiększenie wykorzystania wyników prac B+R w przedsiębiorstwach,
- dostosowania możliwości jednostek naukowych do zaspokajania potrzeb unowocześniającej się gospodarki oraz tworzenia podaży nowych rozwiązań dla gospodarki,
- zwiększenia nakładów na B+R, zarówno ze środków publicznych jak i prywatnych,
- wspierania wdrożenia wyników tych badań w gospodarce,
- upowszechnienia działań zapewniających ochronę własności przemysłowej,
- wsparcia realizacji badań B+R na potrzeby przedsiębiorstwa przez nie same lub w jednostce naukowej,
- unowocześnienia jednostek badawczych oraz rozwoju współpracy między nimi,
- konsolidacji jednostek naukowych i infrastruktury badawczej,
- unowocześnienia infrastruktury strategicznych polskich ośrodków badawczych oraz synergia prowadzonych przez nich działań.

[64] Projekty zapewniające podnoszenie usług w ochronie zdrowia (e-zdrowie), kształcenia (e-learning) oraz zintegrowany system wspomagania zarządzania w administracji samorządowej.

3.2.4. WZROST KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH REGIONÓW I PRZECIWDZIAŁANIE ICH MARGINALIZACJI SPOŁECZNEJ, GOSPODARCZEJ I PRZESTRZENNEJ

Wymiar miejski realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 winien z założenia przejawiać się poprzez trzy podstawowe obszary działalności:

- wykorzystanie potencjału największych ośrodków miejskich jako siły napędowej rozwoju regionalnego – miasta jako centra innowacji i gospodarki opartej na wiedzy – poprzez ulepszenia w dziedzinie konkurencyjności, promowanie przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju usług oraz pozyskanie i utrzymanie siły roboczej o wysokich kwalifikacjach,
- wzmocnienie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi a otaczającymi je obszarami w tym małymi i średnimi miastami jak i obszarami wiejskimi, obejmujące zbudowanie powiązań komunikacyjnych i teleinformatycznych, a także gospodarczych, usługowych, kulturalnych itp.,
- promowanie wewnętrznej spójności w obszarach miejskich, zmierzające do ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych wewnątrz dużych ośrodków miejskich jak i wzmacnianie procesu odbudowy gospodarczego potencjału miast i miasteczek. W tym celu promowane będą działania obejmujące:
  - ✓ odnowę środowiska fizycznego, rewitalizację terenów poprzemysłowych,
  - ✓ ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego i historycznego,
  - ✓ propagowanie przedsiębiorczości,
  - ✓ rozwój lokalnego zatrudnienia, w ramach wspólnych, zrównoważonych efektów synergii,
  - ✓ wspieranie działań mających na celu renowację mieszkalnictwa na obszarach dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym.

PEŁNIEJSZE WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU ENDOGENICZNEGO NAJWIĘKSZYCH OŚRODKÓW MIEJSKICH

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- wspomagania rozbudowy funkcji metropolitarnych ośrodków miejskich (w tym naukowych, edukacyjnych, kulturalnych i turystycznych),
- pełniejszego wykorzystania potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich,
- wzmocnienia związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi, a otaczającymi je terenami wiejskimi i małymi miasteczkami,
- rozprzestrzenienia wzrostu gospodarczego na tereny przylegające do ośrodków miejskich,
- wykorzystanie relatywnych przewag wielkiego miasta - skorzystanie z tworzonych miejsc pracy, możliwości kooperacji gospodarczej, uczestnictwa w tworzeniu infrastruktury społecznej i kulturalnej,
- wykorzystania dobrze wykształconej policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju.

PRZYŚPIESZENIE ROZWOJU WOJEWÓDZTW POLSKI WSCHODNIEJ

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- podjęcia działań mających na celu przyspieszanie zmian strukturalnych, kluczowych z punktu widzenia niskiej atrakcyjności poszczególnych gospodarek regionalnych,
- polepszenia jakości zasobów kapitału ludzkiego oraz zwiększenia mobilności zawodowej i przestrzennej, m.in. poprzez zwiększenie poziomu edukacji, w szczególności w szkołach na poziomie średnim,
- rozwoju umiejętności pozarolniczych i podniesienia stanu zdrowia mieszkańców,
- rozbudowy funkcji metropolitalnych w głównych ośrodkach gospodarczych (w tym funkcji naukowych, edukacyjnych, kulturalnych), połączenia tych ośrodków z głównymi ośrodkami gospodarczymi kraju i sieciami europejskimi,
- poprawy infrastruktury transportowej w relacjach pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi, a innymi miastami oraz relacjach miasto – wieś,
- zwiększenia dostępności do systemów transportu publicznego, umożliwiającego pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy i zwiększenie możliwości inwestycyjnych,

- pełniejszego wykorzystania dla rozwoju sfery usług (w tym uzdrowiskowych, turystycznych), unikalnego w skali europejskiej środowiska naturalnego i walorów kulturowych,
- promocji wybranych produktów regionalnych (w tym ekologicznych), gałęzi przetwórstwa żywności i przemysłu, mających podstawowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na tym obszarze,
- wyrównywania stopnia wyposażenia w stosunku do pozostałych obszarów w zakresie infrastruktury środowiskowej.

PRZECIWDZIAŁANIE MARGINALIZACJI I PERYFERYZACJI OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- przeciwdziałania pogłębianiu się procesów marginalizacji wybranych grup regionów,
- poddania rewitalizacji miast o istotnym znaczeniu dla rozwoju otaczających je układów lokalnych, znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej i gospodarczej, a także miast o wysokich walorach turystycznych, obszarów miast dotkniętych problemami gospodarczymi i społecznymi, które jednocześnie posiadają duże walory architektoniczne i urbanistyczne, będące elementami historycznego dziedzictwa,
- połączenia działań technicznych z rozwojem gospodarczym i społecznym, w oparciu o kompleksowe plany rozwoju miast i/lub programów rewitalizacji,
- remonty i modernizację istniejących wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych,
- adaptację istniejących budynków na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub osób o szczególnych potrzebach,
- przywrócenie funkcji społecznych i gospodarczych obszarom poprzemysłowym i powojskowym,
- odbudowę i modernizację infrastruktury komunalnej i transportowej oraz jej funkcjonalnej integracji,
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego, w tym rekultywację odłogów poprzemysłowych, usuwanie zanieczyszczeń glebowych oraz ograniczanie zagrożeń, przywracanie terenów do stanu umożliwiającego ich nowe zagospodarowanie oraz modernizację,

- stworzenie przesłanek do zmiany nawyków mieszkańców, w szczególności w dzielnicach dotkniętych zjawiskami patologii społecznej.

WSPOMAGANIE ROZWOJU WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- współpracy przygranicznej,
- rozbudowy infrastruktury granicznej, transportowej, turystycznej i służącej ochronie środowiska,
- przekazania polskich doświadczeń regionom wschodnich sąsiadów Polski,
- rozwoju współpracy transnarodowej oraz międzyregionalnej,
- zwiększenia współpracy pomiędzy Polską, a państwami członkowskimi w zakresie kwestii o strategicznym znaczeniu,
- wzmacniania innowacyjności, MŚP oraz przedsiębiorczości, ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom.

3.2.5. WYRÓWNYWANIE SZANS ROZWOJOWYCH I WSPOMAGANIE ZMIAN STRUKTURALNYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH

WYRÓWNYWANIE SZANS ROZWOJOWYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH

Realizacja ww. celu winna być oparta m.in. o:

- wsparcie rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej,
- tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i nowych miejsc pracy poza rolnictwem,
- zwiększenie dostępności do systemów transportu zbiorowego,
- podejmowanie działań związanych z zaopatrzeniem w: energię, wodę o dobrej jakości oraz odbiór ścieków,
- stworzenie sprawniejszych połączeń telekomunikacyjnych,
- zmniejszanie dysproporcji w zakresie rozwoju zasobów ludzkich,
- realizację przedsięwzięć prowadzących do zapewnienia wystarczającego dostępu do edukacji dla ludzi młodych, kształcenia ustawicznego, dostępu do kultury, usług ochrony zdrowia, usług związanych z wymiarem sprawiedliwości,
- rozwój przedsiębiorczości, podnoszenie zdolności do zatrudnienia, zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej,

- wyrównywanie szans w dostępie do rynku pracy,
- podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza pozarolniczych umiejętności zawodowych w wyniku dostępu do kształcenia ustawicznego.

WSPOMAGANIE ZMIAN STRUKTURALNYCH

Realizacja ww. celu wymaga m.in.:

- wsparcia usług w zakresie doradztwa zawodowego oraz przekwalifikowania osób odchodzących z pracy w rolnictwie,
- promocji przedsiębiorczości,
- rozwoju pozarolniczych funkcji wsi (np. agroturystyka, a tym samym ochrona dziedzictwa kulturowego wsi, czy ochrona walorów krajobrazu rolniczego),
- wspierania rozwoju funkcji małych miast i wybranych ośrodków gminnych, w szczególności usług zdrowotnych, edukacji na poziomie szkolnictwa ponadgimnazjalnego, rozwoju MŚP w sektorach pozarolniczych, turystyki przyjazdowej, funkcji uzdrowiskowych, itp.

3.3. CENTRALIZACJA VERSUS DECENTRALIZACJA WŁADZY PUBLICZNEJ

Strategiczny charakter polityki spójności związany jest z decentralizacją odpowiedzialności i przekazaniem, jej innym podmiotom, w państwach członkowskich i regionach, które z założenia powinny posiadać zarówno doświadczenie, jak i wiedzę niezbędną do efektywnego wdrażania polityki zgodnie z zasadą zarządzania wielopoziomowego. To na regionach spoczywa dziś bardzo często ciężar podejmowania kluczowych decyzji w takich sprawach, jak zatwierdzanie i zarządzanie projektami.

Czy robią to jednak efektywnie? Podążając za przykładem instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie i wdrażanie funduszy europejskich można mieć poważne wątpliwości co do osiągania założonej efektywności. Niestety obraz wyłaniający się z realizacji celów leżących u podłoża polityki spójności w Polsce wskazuje na wyraźną niemoc stosowanych dziś rozwiązań. Realizacja założonych celów polityki spójności jest w Polsce tak naprawdę bardzo mało przejrzysta. Informacje sygnalne pojawiające się systematycznie na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Instytucji Zarządzającej pod hasłem „Postępy w realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013" wskazują wyłącznie na

wymiar ilościowy wydatkowanych środków finansowych, marginalizując zupełnie wymiar jakościowy. Hasłem przewodnim staje się: „Nie ważne jak, ale ważne ile".

Przykład płynący z poziomu krajowego ma swoje bezpośrednie przełożenie na sytuację w poszczególnych regionach kraju. Województwa za pośrednictwem swoich Instytucji Pośredniczących (IP) rywalizują ze sobą nie pod kątem efektywności, ale przede wszystkim w wymiarze ilościowym wydatkowania środków finansowych wpisanych przede wszystkim w Regionalne Programy Operacyjne, jak również w komponent regionalny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

Specyfika finansowania inicjatyw projektowych powinna być ukierunkowana na wielopłaszczyznowy rozwój Polski, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i społecznym. Należy w tym przypadku wyraźnie podkreślić, iż partnerska współpraca we wszystkich regionach UE, planowanie i dobre zarządzanie to podstawowe elementy zapewniające jak najbardziej dynamiczny i efektywny rozwój regionów[65]. Duże znacznie ma w tym przypadku możliwość finansowania przedsięwzięć zarówno inwestycyjnych, jak i społecznych przez najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego (JST) w ramach funduszy europejskich, co w wielu przypadkach nie byłyby możliwe do realizacji, w ramach własnego zaplecza finansowego[66] polskich gmin. W tym jednak przypadku niezmiernie ważnym, wręcz kluczowym, czynnikiem sukcesu jest efektywne wykorzystanie planowania strategicznego, które powinno zakładać system ścisłego związku i spójności opracowań na wszystkich poziomach zarządzania, nie tylko na poziomie gminy, ale również powiatu, województwa i oczywiście kraju. Taka konstrukcja systemu umożliwia zachowanie spójności i ciągłości polityki rozwoju. **Wpisanie ustaleń strategicznych w proces podejmowania decyzji, wprowadzanie zasad zintegrowanego planowania strategicznego oraz stworzenie mechanizmu doskonalenia metod opracowań planistycznych jest obligatoryjne dla wszystkich podejmujących się redystrybucji środków publicznych**[67]. Dla skutecznej realizacji

[65] D. Jegorow [red.], Odmienność regionalna ..., op. cit., s. 6 [za:] Praca na rzecz Regionów, Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007–2013, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2008, s. 8.

[66] Ibidem, s. 6 [za:] T. Kaczor, Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, s. 135-150.

[67] Ibidem, s. 6 [za:] E. Wysocka, Strategia rozwoju gmin, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 120-125.

polityki spójności konieczne jest zatem dobre zarządzanie nie tylko na poziomie wspólnotowym, ale także na poziomie władz krajowych, regionalnych i przede wszystkim lokalnych. Odnosi się to także do wysiłków władz wszystkich szczebli w kierunku zaangażowania obywateli, którzy poprzez partnerstwa i nowoczesne wielopoziomowe metody rządzenia wykorzystywane przy zarządzaniu programami polityki spójności, mogą bezpośrednio uczestniczyć w unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia[68]. Choć chyba należałoby w tym przypadku zmienić kolejność, tj. najpierw zatrudnienie, potem gospodarka. Problem ten wprawdzie doczekał się opracowania w postaci ekspertyzy, której wyniki są znane przedstawicielom świata naukowego, tj. autorom niniejszego opracowania, to niestety, ale pozostają poza spektrum zainteresowań licznego grona docelowych adresatów rekomendowanych do wdrożenia działań.

Pojawienie się szansy związanej ze wzmocnieniem rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski, a taką bez wątpienia jest możliwość współfinansowania inicjatyw projektowych ze środków funduszy europejskich, jest wyzwaniem nie tylko dla samorządów, ale także dla całych społeczności. Dzięki zaistnieniu możliwości realizacji projektów z różnych płaszczyzn życia społeczno-gospodarczego ludność z obszarów najbiedniejszych ma z założenia potencjalnie większe szanse wpływu na teraźniejszość i przyszłość miejscowości i regionu. Mieszkańcy relatywnie gorzej rozwiniętych obszarów Polski mogą sami wprowadzić w życie swoje pomysły na zmianę otaczającej ich rzeczywistości. To w dużej mierze od społeczności lokalnej, jej aktywności i zaangażowania w realizację inicjatyw projektowych zależeć będzie poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej gminy, powiatu, a w konsekwencji województwa, kraju i w reszcie UE. Z drugiej jednak strony, to istniejący system narzuca szereg barier natury formalnej i merytorycznej ograniczającej pożądaną wysoką zdolność absorpcyjną poszczególnych regionów kraju[69].

---

[68] Ibidem, s. 7 [za:] S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności, Ekspertyza naukowa wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach umowy: DHS/ DEF–VIII/POOT/04/ 30/09/DEF-VI-21/02/03, Warszawa 2009, s. 3.

[69] Ibidem, s. 7 [za:] S. Wykrętowicz, Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2008, s. 225-235.

POLSKA – LABORATORIUM SKUTECZNOŚCI POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polska, będąca obecnie największym – spośród wszystkich państw członkowskich UE – beneficjentem funduszy europejskich, stanowi swoiste laboratorium skuteczności polityki spójności na wielu płaszczyznach – **makroekonomicznej, społeczno-gospodarczej, instytucjonalnej.** Przedsięwzięcia współfinansowane ze środków UE stanowią **gros inwestycji prorozwojowych** realizowanych w kraju (w 2007 r. wydatki w ramach polityki spójności stanowiły prawie 35% wszystkich wydatków strukturalnych sektora publicznego w Polsce). Co więcej, działania realizowane przy udziale funduszy europejskich, często wykraczają poza zakres polityki krajowej, udostępniają **nowe typy instrumentów,** jak również obejmują **szersze grono grup docelowych**[70].

Niestety, dużo nie oznacza efektywnie, a to winno być podstawowym celem realizacji wszystkich inicjatyw projektowych finansowanych z funduszy europejskich. Ten wymiar realizacji wielu inicjatyw projektowych jest sprawą dyskusyjną podnoszoną wielokrotnie na łamach niniejszego opracowania.

Jednym z narzędzi informowania opinii publicznej o skutkach wykorzystania funduszy europejskich w Polsce jest „Baza badań ewaluacyjnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności (NSS) na lata 2007-2013". Ewaluacja jest kluczowym narzędziem w analizie i ocenie trafności kierunków interwencji współfinansowanych ze środków UE, a także w ocenie skuteczności i efektywności podejmowanych działań w tym obszarze. Jej celem jest formułowanie rekomendacji użytecznych z punktu widzenia sprawnego wdrażania środków publicznych[71]. Takie są założenia ewaluacji. Jednak praktyka w zakresie jej prowadzenia w świetle stosowanych narzędzi, wypracowanych rozwiązań i rekomendacji oraz wdrożeń pozostawia wiele do życzenia, co jest przedmiotem jednej z ekspertyz wchodzących w skład niniejszego opracowania.

Szeroki wachlarz możliwości, jakie dają fundusze europejskie, staje się realną perspektywą „lepszego jutra" Polski. Jednak, czy stanie się to faktem, zależeć będzie od bardzo wielu czynników. Teoria będąca podstawą rozważań zamieszczonych

[70] www.mrr.gov.pl.

[71] www.ewaluacja.gov.pl

w niniejszym opracowaniu w rzeczywistości niestety, ale w wielu przypadkach rozmija się często z praktyką projektową (istnieją ku temu niezbite dowody na poziomie regionów). Okazuje się np., że to co podawane jest często jako wzór rozwiązań w zakresie inicjatyw projektowych na poziomie poszczególnych regionów – zamieszczanych w publikacjach ogólnopolskich, często jest nieakceptowane, a wręcz spotyka się z jednoznaczną krytyką w innych regionach[72]. Ten ewidentny przykład braku wewnętrznej spójności w realizacji NSRO jest z pewnością niechlubną wizytówką Polski na arenie międzynarodowej. W tym przypadku olbrzymi problem tkwi w polskim prawodawstwie, jego zmienność, wysokim poziomie skomplikowania, systemie podejmowania decyzji oraz wewnętrznej niespójności przekładającej się na istnienie wielu istotnie różniących się od siebie interpretacji. Nie bez winy w tym przypadku pozostają gremia polityczne nierozerwalnie połączone z polską administracją publiczną.

[72] D. Jegorow [red.], Odmienność regionalna …, op. cit., s. 7.

EKSPERTYZA: POPRAWA JAKOŚCI FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH ORAZ ROZBUDOWA MECHANIZMÓW PARTNERSTWA

DR DOROTA JEGOROW, DR ANDRZEJ NIEDUŻAK, MGR ROBERT KAROWIEC, MGR DOROTA STASAL-SZAJNER, ANDRZEJ STACHNIUK

4.1. POPRAWA JAKOŚCI FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH ORAZ ROZBUDOWA MECHANIZMÓW PARTNERSTWA W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Celem niniejszej ekspertyzy jest inwentaryzacja stosowanych w Polsce narzędzi interwencji publicznej w kontekście założeń zapisanych w NSRO w obszarze realizacji celów polityki spójności. Szczegółowa tematyka ekspertyzy dotyczy celu polityki spójności w Polsce wspierającego wzrost gospodarczy i zatrudnienie w zakresie: poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa.

Diagnoza jakości pracy i zdolności do realizacji podstawowych zadań polskiego systemu instytucjonalno-regulacyjnego wskazuje na konieczność zasadniczej modernizacji sposobu funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji i sektora sprawiedliwości oraz rozwinięcia dialogu i partnerstwa społecznego. Podstawowym zadaniem w tym zakresie winno być podjęcie działań na rzecz wzmocnienia potencjału administracyjnego w Polsce poprzez:

- przygotowanie polskiej administracji do realizacji jej podstawowej roli, jaką jest kreowanie warunków do społeczno-gospodarczego rozwoju państwa. W tym zakresie najistotniejszą kwestią jest wzmacnianie umiejętności wypracowania i wdrażania długofalowych strategii i programów, przy poszanowaniu zasady partnerstw,
- przeprowadzenie reform w sferze publicznej opartych o nowoczesne standardy sprawowania władzy, tj. zasady pomocniczości, partnerstwa oraz dialogu społecznego,

- wdrażanie zasady good governance, rozumianej jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy opartej na zasadach: otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności, mających fundamentalne znaczenie dla rzeczywistej realizacji strategii rozwojowej kraju, sprawowania władzy przy wsparciu dla dialogu publiczno-prywatnego, jak i dla wdrażania zasad otwartego rządu.

EKSPERTYZA: WZMOCNIENIE ZDOLNOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH DO SPRAWNEJ I EFEKTYWNEJ REALIZACJI ZADAŃ W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

DR DOROTA JEGOROW, MGR ROBERT KAROWIEC

4.1.1. WZMOCNIENIE ZDOLNOŚCI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH DO SPRAWNEJ I EFEKTYWNEJ REALIZACJI ZADAŃ W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Wg zapisów zawartych w NSRO tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wymaga szeregu działań, w tym wzmocnienia instytucji publicznych do sprawnej i efektywnej realizacji zadań.

Niestety w Polsce brakuje całościowej koncepcji funkcjonowania państwa oraz reformy sektora publicznego, co zostało osadzone na zapisach Krajowego Programu Reform (KPR) (m.in. budżet zadaniowy, reforma sądownictwa, skrócenie czasu rejestracji działalności gospodarczej). Jednocześnie brakuje wiodącego ośrodka decyzyjnego w ramach V osi priorytetowej PO KL „Dobre rządzenie", co powoduje, że rolę koordynatora działań pełni MRR – jako instytucja zarządzająca PO KL, przy jednoczesnym krzyżowaniu się kompetencji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Ministerstwa Gospodarki (MG) oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Takie wnioski wyłaniają się z opracowanego w 2010 r. na zlecenie MRR dokumentu „Doświadczenia z wdrażania NSRO w świetle badań i analiz – wnioski na przyszłość"[73].

Brak wizji i strategii funkcjonowania państwa – zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądanego stanu zmian – stwarza realne zagrożenie dla udowodnienia w przyszłości skuteczności prowadzonych aktualnie działań. Nietrafnie

[73] Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych (guidance paper). Doświadczenia z wdrażania NSRO w świetle badań i analiz – wnioski na przyszłość, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010 [za:] B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa 2009 – dokument przygotowany na zlecenie KPRM.

określonych płaszczyzn problemowych, bez wizji możliwości ich rozwiązania oraz potencjalnych efektów zastosowanej interwencji w wymiarze jakościowym, a nie opartym w przeważającej mierze wyłącznie na wymiarze ilościowym, pojawia się realne niebezpieczeństwo nieefektywnego wykorzystania środków publicznych. W tym przypadku chodzi m.in. o środki dostępne w ramach EFS przeznaczone na przeprowadzenie kompleksowej modernizacji struktur państwa. Główne wnioski płynące z przeprowadzonych już badań ewaluacyjnych wpisujących się w perspektywę finansową 2007-2013 wskazują na to, że aby można było mówić o pozytywnej zmianie, do której mają przyczynić się działania w ramach V osi priorytetowej PO KL „Dobre rządzenie", **konieczna jest zmiana w dotychczasowym podejściu**. Należy dokonać wyboru priorytetowych pól i strategicznej koncentracji na określonych działaniach przy wsparciu wiodącego ośrodka – osadzonego silnie w hierarchii decyzyjnej i politycznej, odpowiedzialnego za tworzenie wizji rządzenia państwem i działającego w ramach jego struktur. Priorytetowym działaniem winno być dziś stworzenie wizji administracji publicznej uwzględniającej takie obszary, jak: zarządzanie zorientowane na wyniki, wzmacnianie mechanizmów koordynacji i współpracy między instytucjami, zarządzanie przez cele, zarządzanie operacyjne, budowanie partnerstw, negocjacje, zarządzanie sieciami, wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych[74]. Wykładnia płynąca z najnowszych wniosków zapisanych w badaniach ewaluacyjnych w znacznej mierze pokrywa się z zapisami zawartymi w NSRO. Oznacza to, iż pomimo szeregu podjętych działań nadal nie udaje się efektywnie wykorzystać funduszy europejskich zgodnie z wykładnią polityki spójności.

Powyższe wyniki analiz opracowane w roku 2010 wydają być się nadal poza zasięgiem percepcji osób odpowiedzialnych za kreowanie rozwoju kraju. Jest to ewidentny dowód potwierdzający brak całościowej koncepcji realizacji polityki spójności łącznie z brakiem sprawnych struktur odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami europejskimi w Polsce.

POPRAWA JAKOŚCI TWORZONYCH AKTÓW PRAWNYCH, POLITYK I PROGRAMÓW PUBLICZNYCH

Środowiska prawnicze przedstawiają szereg twardych dowód potwierdzających szereg problemów związanych zarówno z tworzeniem wykładni prawa w Polsce, jak również jej

[74] Ibidem.

respektowaniem. Okazuje się bowiem, że gdy nawet uda się wypracować rozwiązania, niezależnie od ich jakości, nie ma żadnej gwarancji na ich wdrożenie. „Czy system jest wykorzystywany? To jest właśnie poważny problem: problem świadomości pracowników czy, inaczej mówiąc, urzędników administracji publicznej, a często także i decydentów. To głównie oni muszą odczuwać potrzebę prowadzenia polityki opartej na dowodach, a nie pracownicy, którzy wykonują te działania[75].

Najnowsze analizy dowodzą, że:

- nadal w niedostatecznym stopniu wdrażane są wytyczne dotyczące oceny skutków oraz konsultacji społecznych, tj. istnieje w Polsce potrzeba zmiany kultury legislacyjnej poprzez pełne i skuteczne wdrożenie wytycznych dotyczących oceny skutków oraz konsultacji społecznych,
- w ciągu ostatnich czterech lat Polska nie osiągnęła uzgodnionego docelowego poziomu transpozycji dorobku prawnego w dziedzinie rynku wewnętrznego,
- transpozycja dyrektyw do prawa krajowego nie jest traktowana odpowiednio priorytetowo w polskiej polityce,
- istniejące mechanizmy kontrolne nie są skuteczne, ponieważ nie istnieje żaden wewnętrzny system sankcji w przypadku niedotrzymania terminu transpozycji,
- w większości przypadków transpozycja wymaga zmian ustawowych, co wiąże się z wydłużeniem terminów ich realizacji[76].

W przypadku ostatniej uwagi okazuje się, że kadencja polskiego Parlamentu, który właśnie zakończył swoją pracę była wyjątkowa pod względem liczby uchwalonych ustaw: 953. W żadnej wcześniejszej kadencji posłowie, którzy od 5 listopada 2007 r. 100 razy zbierali się na posiedzeniach plenarnych, nie byli tak twórczy. W wielu wypadkach tempo zmian prawa dyktuje UE. Niestety, ale liczba uchwalonych przepisów potwierdza inflację prawa w Polsce. Około dwie trzecie ustawodawstwa to akty wprowadzające prawo UE, które Polska – jako państwo członkowskie – musi implementować pod groźbą surowych

[75] A. Kopijkowski-Gożuch, Reforma regulacji w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian [w:] M. Sakowicz [red.] Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raport ze staży zagranicznych, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010, s. 10-11.

[76] Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji przedstawionych w 2011 r. przez Polkę towarzyszący dokumentowi: Zalecenia Rady w sprawie Krajowego Programu Reform przedstawionego w 2011 r. przez Polskę oraz w sprawie wydania opinii Rady dotyczącej zaktualizowanego programu konwergencji Polski na lata 2011-2014, s. 14-15.

kar finansowych. To nie tłumaczy jednak do końca tej bezustannej masowej produkcji rozwiązań prawnych. Nie wyjaśnia jej również dynamika przemian społecznych. Inną ważną przyczyną jest przekonanie rządzących, że pojawiające się problemy w najprostszy sposób będzie można rozwiązać zmianą przepisów, ale nie jest to właściwe rozwiązanie. Przyczyny złej jakości przepisów prawa mają głębszy, strukturalny charakter. Niestety najważniejsze z nich to programowa słabość partii politycznych oraz niski profesjonalizm administracji rządowej[77].

Stosowane dość często rozwiązanie oparte na schemacie: najpierw uchwalić, a potem zastanowić się, czy to działa, nie świadczy o profesjonalnym podejściu do stanowienia prawa w Polsce. W rzeczywistości takie działanie wydłuża proces legislacji, a niejednokrotnie istotnie zwiększa jego koszty, bądź to z uwagi na konieczność wprowadzania licznych korekt w projektowanych rozwiązaniach, bądź, co gorsze – ich ułomność implikującą generowanie realnych strat finansowych przy braku jakichkolwiek korzyści[78].

DZIAŁANIA NAPRAWCZE

Powyższy problem nie jest żadnym novum, czego wyrazem są realizowane dziś projekty pt.: "Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów" oraz "Wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu monitoringu prac legislacyjnych Ministerstwa Gospodarki (MG) (system konsultacji on-line)" współfinansowane z EFS w ramach Priorytetu V. Działania 5.3 PO KL[79]. Biorąc pod uwagę dostępne rezultaty ww. projektów można po raz kolejny odnieść wrażenie, że poziom oczekiwań leżących u podłoża realizowanych inicjatyw projektowych pozostaje w sferze „pobożnych życzeń" rozmijając się istotnie z rzeczywistością.

Na stronie internetowej Ministerstwa można odnaleźć informację, że MG „opracowało i udostępniło do publicznej wiadomości platformę elektroniczną OSR. Rola platformy danych jest dwojaka – po pierwsze jest pomocnym instrumentem w procesie sporządzania ocen skutków regulacji, po drugie – poprzez jej upowszechnienie -

[77] 100 posiedzeń Sejmu: dużo ustaw, słaba jakość [w:] Rzeczpospolita nr 218, 19 września 2011 r., s. C1.

[78] Ibidem, s. C2.

[79] http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+lepszego+prawa.

wzmacnia się rolę i znaczenie OSR wewnątrz administracji oraz wspomaga publiczną debatę na temat jakości regulacji prawnych w Polsce". Okazuje się jednak, że to, co zostało zapisane za stronie internetowej MG nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości. Platformy elektronicznej tak naprawdę nie ma, jest tylko strona internetowa z zamieszczonymi materiałami do pobrania. Biorąc z kolei pod uwagę opracowane narzędzia analityczne bazujące na oprogramowaniu Microsoft Office (Access i Excel) zamieszczone na przedmiotowej stronie internetowej można mieć poważne wątpliwości nad wymiarem funkcjonalności wypracowanych rozwiązań.

NISKA JAKOŚĆ TWORZONYCH AKTÓW PRAWNYCH

Przykładem niskiej jakości tworzonych aktów prawnych są w znacznej mierze wadliwe interpretacje podatkowe. Okazuje się że np., izby skarbowe wydają polskim podatnikom ok. 30 tys. odpowiedzi rocznie. W 2010 r. blisko 2,4 tys. z nich zaskarżono do sądów administracyjnych. Często okazywało się, że stanowisko fiskusa było sprzeczne z obowiązującym orzecznictwem. Dane Ministerstwa Finansów wskazują, iż interpretacje podatkowe cieszą się z roku na rok coraz większą popularnością. Dla administracji publicznej oznacza to duże koszty. Wydanie jednej interpretacji kosztuje ponad tysiąc złotych, podczas gdy zainteresowani – zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorcy – płacą tylko 40 zł. Mimo tak dużych kosztów wydawania interpretacji podatkowych, jakie ponosi państwo, nie odgrywają one dziś swojej roli. Często zamiast rozwiązać problemy podatnika, wprowadzają niejasności i narażają go na wieloletnie spory z fiskusem. Okazuje się, że nierzadko dla podobnych zdarzeń gospodarczych wydawane są niespójne lub wręcz przeciwstawne interpretacje [W. Sztuba, partner zarządzający w TPA Horwath]. Tego typu rozbieżności pojawiają się np. w odpowiedziach dotyczących zwolnienia z VAT świadczeń medycznych. W wielu sprawach fiskus konsekwentnie podtrzymuje niekorzystne dla podatników stanowisko, które potem uchylają sądy. Kolejnym przykładem mogą być interpretacje mówiące, iż ulga meldunkowa dotyczy budynku, a nie gruntu pod nim. W rezultacie coraz więcej podatników kwestionuje stanowisko urzędów. Wprowadzenie możliwości zaskarżania interpretacji podatkowych spowodowało, że gwałtownie wzrosła liczba spraw, którymi muszą się zajmować sądy administracyjne obu instancji [M. Zirk-Sadowski, prezes Izby Finansowej NSA]. Problemem jest także to, że ze względu na brak instancji odwoławczej sądy muszą rozstrzygnąć, co do meritum spór między fiskusem, a podatnikiem. Tymczasem

początkowo zakładano, iż sądy będą kontrolować interpretacje jedynie pod względem formalnym[80].

W sytuacji, gdy nie dokłada się należytych starań w procesie tworzenia aktów prawnych ostateczne konsekwencje i tak zawsze ponoszą obywatele, a zatem całe państwo. No cóż trzeba czekać na wyroki czy orzeczenia sądów, aż zdarzy się ludzka krzywda. Lub idąc w drugą stronę, można czekać aż sprytny „biznesmen" wykorzysta lukę w prawie i bez większego wysiłku znacznie powiększy swój majątek kosztem wszystkich obywateli.

W ww. przypadku po raz kolejny okazuje się, że stosowany w Polsce system sprawozdawczości oparty jest w przeważającej mierze na wskaźnikach ilościowych z pominięciem obszaru jakościowego, co z założenia obniża jakość podejmowanych działań.

PRZEPROWADZENIE REFORM W SFERZE PUBLICZNEJ

REFORMY KRAJOWE A ROZWIĄZANIA SŁOWACKIE

Kryzys w strefie euro i realnie nadchodzące spowolnienie gospodarcze w Polsce, którego skali nie da się precyzyjnie określić są argumentami za koniecznością jak najszybszego przeprowadzenia reform. Tylko dzięki reformom można będzie na trwałe zwiększyć tempo poprawy życia obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Prowadząc debaty wokół reform zbyt często uwaga koncentrowana jest na ich krótkoterminowych kosztach, a nie dostrzega się wynikających z nich korzyści, które wcale nie muszą się pojawić dopiero w odległej perspektywie. W Polsce rzadko porównuje się te korzyści z kosztami utrzymania szkodliwego status quo. Brak reform, które zachęciłyby ludzi do podejmowania produktywnych działań, takich, jak praca i inwestowanie, hamuje tempo wzrostu dochodów i jakości życia całych społeczności. Kryzys finansów publicznych w Europie nie wynika z nadmiaru wolnorynkowych reform, ale z ich niedostatku i stałego odkładania ich wdrażania na kolejne lata. Grecja, Włochy, Hiszpania, czy Portugalia przez wiele lat żyły na kredyt, utrzymywały wysoki deficyt nawet w czasie dobrej koniunktury, korzystając z niskich stóp procentowych i napływu kapitału z rozwiniętych krajów północnej Europy. Teraz mieszkańcy tych krajów płacą wysoką cenę za wcześniejszy

[80] Rośnie liczba skarg na interpretacje fiskusa [w:] Rzeczpospolita nr 222, 23 września 2011, s. C1, C4.

oportunizm klasy politycznej[81]. Ale tak naprawdę nie tylko te kraje ponoszą konsekwencje zaistniałej sytuacji, ale wszyscy mieszkańcy Wspólnoty.

Przykładem rozwiązań, z których pozytywnych efektów mogłaby dziś czerpać inspirację Polska są m.in. rozwiązania słowackie. Rząd utworzony w Słowacji w okresie kadencji przypadającej na lata 2002 – 2006 zmniejszył wydatki publiczne z 45 do 37% PKB, głównie ograniczając transfery społeczne, wydatki socjalne i płace w sektorze publicznym. To wówczas na Słowacji wprowadzono 19%. podatek liniowy PIT i CIT, a także ujednolicono podatek VAT na poziomie 19%. W latach 2002 – 2006 dochód na mieszkańca Słowacji wzrósł o 25%. W przeciwieństwie np. do krajów nadbałtyckich, ten wzrost nie wynikał z nadmiernej ekspansji kredytowej, ale z większych inwestycji i eksportu. W analizowanym okresie napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Słowacji wynosił przeciętnie ponad 7% PKB, najwięcej wśród krajów regionu. O sukcesie rządu świadczy także fakt, iż w latach 2002 – 2006 dług publiczny spadł z 43 do 30,5% PKB. W roku 2004 Bank Światowy zaliczył Słowację do najszybciej reformujących się krajów świata[82].

Słowacja jest dla Polski doskonałym wzorem i przykładem tego, jakie sukcesy gospodarcze może osiągnąć kompetentny rząd. Dobrze by jednak było, aby sama Słowacja czerpała z własnych pozytywnych doświadczeń nadal. Dzisiaj Słowacja potrzebuje nowych rozwiązań uwzględniających zupełnie inne uwarunkowania zewnętrzne. Nie jest to wyłącznie wyzwanie stojące przed Słowacją, ale przed wieloma krajami UE.

ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Najnowsze analizy dowodzą, iż wydajność administracji publicznej w Polsce wcale się nie poprawia pomimo szeregu podjętych działań w tym obszarze. Ogólna ocena jakości instytucjonalnej administracji publicznej w Polsce jest niestety, ale negatywna – taki obraz wyłania się z wielu najnowszych ekspertyz. Zarówno efektywność administracji publicznej, jak i stopień jej informatyzacji oraz odporność na korupcję są w Polsce oceniane niżej niż w pozostałych państwach UE. Należy jednak podkreślić, że na przestrzeni lat 2007-2009 zaszły w tych obszarach pozytywne zmiany, przejawiające się

[81] W. Wojciechowski, Reformując, wzorujmy się na Słowacji [w:] DGP nr 201, 17 października 2011, s. A15.

[82] Ibidem.

chociażby we wzroście wskaźników dobrego rządzenia. **Brak wyraźnego postępu widoczny jest natomiast w jakości otoczenia regulacyjnego.** Przedsiębiorcy i obywatele wciąż muszą zmagać się z nadmiernymi obciążeniami biurokratycznymi związanymi np. z rejestracją firmy, dochodzeniem należności, czy likwidacją działalności gospodarczej[83].

KULEJĄCY SYSTEM OTOCZENIA REGULACYJNEGO

Jakość otoczenia regulacyjnego w Polsce, zarówno w świetle opinii ekspertów Banku Światowego, jak i kosztów czasowych i finansowych towarzyszących procedurom administracyjnym, należy ocenić jako niezadowalającą. Pod względem łatwości prowadzenia biznesu Polska od lat plasuje się dopiero w siódmej dziesiątce rankingu Doing Business (na 183 pozycje)[84]. Mimo prowadzonych reform (np. upraszczających proces rozpoczynania działalności gospodarczej) obciążenia biurokratyczne przedsiębiorstw nie uległy znaczącym zmianom. Korzystnie sytuacja przedstawia się jedynie w obszarze dostępu do kredytu i ochrony inwestorów. Inne działania istotne dla przedsiębiorców, takie jak dochodzenie należności, likwidacja działalności gospodarczej, czy uzyskiwanie pozwolenia na budowę i użytkowanie budynku należą zaś do najbardziej czasochłonnych, kosztownych i mało efektywnych na świecie. Jest to w dużej mierze spowodowane uprzywilejowaną pozycją wybranych grup zawodowych: komorników, syndyków oraz ekspertów budowlanych, którzy dzięki barierom wejścia do zawodu oraz regulacji cen, praktycznie ze sobą nie konkurują. Szansą na poprawę jakości otoczenia regulacyjnego wydaje się kompleksowy przegląd polskich regulacji gospodarczych, w celu sprawdzenia ich zasadności oraz uproszenia. Szerokie zastosowanie mogłyby mieć również wykorzystanie dobrych praktyk, jakie zostały wdrożone w innych państwach[85].

---

[83] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, Opracowane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez: Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011, s. 30.

[84] Economy Rankings. Economies are ranked on their ease of doing business, from 1 – 183. A high ranking on the ease of doing business index means the regulatory environment is more conducive to the starting and operation of a local firm. This index averages the country's percentile rankings on 10 topics, made up of a variety of indicators, giving equal weight to each topic. The rankings for all economies are benchmarked to June 2011 [w:] http://www.doingbusiness.org/rankings.

[85] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna …, op. cit., s. 30-31.

PODNIESIENIE JAKOŚCI I DOSTĘPNOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH, KTÓRE WINNY BYĆ WIDOCZNE DLA OBYWATELI EFEKTEM REALIZACJI I EGZEKUCJI PRZEZ ADMINISTRACJĘ PRZEPISÓW PRAWA, WDRAŻANYCH POLITYK I PROGRAMÓW[86]

Biorąc pod uwagę ogół incydentów opisanych w niniejszej publikacji których naczelnymi aktorami byli przedstawiciele administracji publicznej należy postawić tezę, iż jeszcze dużo czasu trzeba Polsce, aby „służebna rola administracji" stała się faktem. Jakość, a dostępność usług publicznych, to dwie istotnie różniące się kategorie, które winny być silnie skorelowane. Póki co jednak tak się nie dzieje.

INFORMATYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ[87]

Dostępność usług publicznych jest nierozerwalnie związana z informatyzacją polskiej administracji publicznej. Jej stopień wprawdzie uległ znaczącej poprawie w ciągu ostatnich czterech lat, to mimo wszystko nadal odbiega od standardów rozwiniętych państw UE. **Zarówno pod względem dostępności usług publicznych za pośrednictwem Internetu, jaki i stopnia ich zaawansowania Polska wciąż nie należy do liderów.** Brak informatyzacji jest szczególnie uciążliwy w przypadku ubiegania się o pozwolenie na budowę oraz ubiegania się o dokumenty osobiste, takie jak paszport, czy prawo jazdy. Uwaga reformatorów w najbliższym horyzoncie czasowym powinna skupić się na udostępnieniu on-line tych właśnie usług publicznych[88]. Działania w tym kierunku są wprawdzie realizowane, co zaprezentowane zostało w niniejszym dokumencie w ramach ekspertyzy: „Rozwój społeczeństwa informacyjnego", to niestety są one wyraźnie nieudolne.

---

[86] Kwestia poprawy jakości usług publicznych jest szczególnie ważna dla realizacji służebnej roli administracji, a co za tym idzie, z założenia powinna przyczynić się do zmiany sposobu postrzegania polskiej administracji, jak i samych urzędników przez obywateli.

[87] Sprawna i efektywna realizacja zadań publicznych, jak i łatwy dostęp do informacji publicznej z założenia winien prowadzić do zmniejszania barier administracyjnych dla prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz do ułatwienia i przyspieszenia przepływu informacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji, a klientem.

[88] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna …, op. cit., s. 30.

UCZCIWOŚĆ WOBEC PAŃSTWA

Jakość usług publicznych, to również jej uczciwość wobec państwa. W tym przypadku nie udało się nadal w Polsce wypracować sprawnych mechanizmów przeciwdziałających działaniom korupcyjnym. Nie mniej jednak w ciągu ostatnich czterech lat Polska osiągnęła zauważalny postęp pod względem walki z korupcją. Jeszcze w 2006 r. Polska zajmowała niechlubne ostatnie miejsce wśród państw UE pod względem zasięgu tego problemu. Obecnie w rankingu Banku Światowego i Transparency International wyprzedza większość nowych państw członkowskich (NMS-12), choć nadal jest oceniana znacznie poniżej państw z grupy UE-15. Wartość wskaźnika kontroli korupcji na poziomie 0,4 (przy maksymalnej wartości 2,5), czy indeksu percepcji korupcji na poziomie 5,3 pkt. (w skali od 0 do 10 pkt.) nie mogą być postrzegane jako sukces. Zjawisko korupcji wciąż pozostaje w Polsce dużym problemem. Pojawia się w związku z tym potrzeba opracowania kolejnego etapu wdrażania Programu Zwalczania Korupcji, w szczególności w zakresie monitorowania luk prawnych sprzyjających korupcji oraz kontynuowania zapoczątkowanych zmian legislacyjnych[89].

PROFESJONALIZACJI KADRY URZĘDNICZEJ

Profesjonalizacja kadry urzędniczej, to absolutna konieczność, szkoda jednak, że niedostrzegana i często poddawana nadinterpretacji przez osoby decyzyjne piastujące szereg kluczowych dla rozwoju kraju stanowisk w administracji publicznej. Ciągłe odwoływanie się do kwalifikacji w stosowanym dziś podejściu z pominięciem wymiaru rzeczywistych kompetencji z pewnością nie przyczyni się do poprawy istniejącego stanu rzeczy. Oczywiście, kwalifikacje winny być zawsze uwzględniane, ale wyłącznie w pełnej korelacji z wymiarem kompetencji.

Problem jest w tym przypadku bardzo złożony. Uzdrowienie wszystkich szczebli administracji publicznej wymaga wiążących, a jednocześnie po prostu dobrych decyzji na najwyższych szczeblach władzy publicznej. Z przeprowadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej badań wynika, że ponad połowa „samorządowców" boi się podejmowania decyzji z obawy przed konsekwencjami ewentualnych błędów. Należy w tym przypadku odpowiedzieć sobie na pytanie kto boi się podejmowania decyzji.

[89] Ibidem, s. 31-32.

Przyczyn tego stanu rzeczy może być wiele, jednak podstawowe z nich to: niespójne polskie prawo i niestety, ale niskie kompetencje urzędników.

Formułowanie wniosków typu, iż nadmierna kontrola szkodzi, a jednocześnie kosztuje jest jak najbardziej słuszne[90], jednak nie można tego wniosku w pełni generalizować. Kontrola zawsze musi być. Biorąc pod uwagę system kontroli realizowany przez instytucje zaangażowane w realizację NSRO okazuje się, że opiera się ona niemal w całości na wymiarze ilościowym. Weryfikacji poddawana jest przede wszystkim sprawozdawczość finansowa projektodawców. Jest to podejście jak najbardziej słuszne. Jednak zauważalny brak korelacji tego wymiaru z wymiarem merytorycznym istotnie obniża zasadność prowadzonych kontroli.

W ww. przedmiotowym wymiarze problemowym wpadamy w błędne koło u podłoża którego leży wadliwe zarządzanie w administracji publicznej oraz istniejące w Polsce prawo. Prawo – to brak jednoznacznej wykładni, a zarządzanie, to deficyt wiedzy nad potrzebą zmiany prawa, jego egzekwowania, monitorowania, dobierania kompetentnych pracowników. Ogół tych czynników sprawia, iż tracą obywatele, a w konsekwencji państwo i w efekcie UE.

ZWIĘKSZENIE PRZEJRZYSTOŚCI I EFEKTYWNOŚCI FUNKCJONOWANIA SŁUŻB PUBLICZNYCH

Budowanie trwałego zaufania społeczeństwa do służb publicznych, to konsekwencja ich przejrzystych i efektywnych działań. W społeczeństwie polskim jest w tym względzie jeszcze wiele do zrobienia. Na tle innych narodów Polacy przejawiają bardzo dużą dozę nieufności w stosunku do osób spoza najbliższego kręgu rodziny. Sytuacja ta przekłada się na wyraźny deficyt zaufania do administracji publicznej. W Polsce najwyższym zaufaniem cieszą się organizacje charytatywne oraz kościelne. Dobrą opinię w tym względzie posiadają również wojsko i policja. Jeśli chodzi o pozostałe instytucje publiczne, Polacy większe zaufanie pokładają w ośrodkach międzynarodowych (NATO, ONZ, UE), niż krajowych, przy czym w przypadku tych ostatnich wyżej cenią organy władzy lokalnej niż centralnej. Ww. hierarchia zaufania publicznego jest stabilna w czasie i odzwierciedla niechęć Polaków do polityki (największą nieufnością ze wszystkich

[90] GPW, nr 175, 9-11 września 2011, s. A4.

instytucji obdarzane są partie polityczne). Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast fakt, że zaufanie do urzędników administracji publicznej stopniowo rośnie, chociaż trudno powiedzieć, na ile jest to trwała tendencja[91]. Negatywny stosunek do partii politycznych jest wśród Polaków normą, a nie odstępstwem. Sytuacja ta jest pochodną stylu walki politycznej polskich polityków dla których ważniejsza niż sprawy programowe i merytoryczne jest przynależność grupowa, która każe politykom krytykować konkurentów, a nie dążyć do rozwiązań służących dobru wspólnemu. Ten sposób prowadzenia polityki przez partie tworzy w społeczeństwie polskim negatywne skojarzenia związane z ugrupowaniami. Nie sprzyja to wzrostowi zaufania do służb publicznych z uwagi na niską społeczną jej ocenę. Sytuacja ta jest w pełni spójna z powszechnie panującym przekonaniem, że administracja publiczna źle funkcjonuje i marnotrawione są pieniądze m.in. na zbędne inwestycje będące wynikiem błędnych decyzji.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

WADLIWE ROZWIĄZANIA USTAWOWE

Niestety wg analiz Instytutu Spraw Publicznych w tym zakresie zamiast iść do przodu Polska przeżywa swoisty regres. „Sejm uchwalił zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Nie trzeba tłumaczyć, jak ważna jest to ustawa z punktu widzenia udziału obywateli w życiu publicznym. (…) Zmiana w tym zakresie jest potrzebna choćby z tego względu, że obecnie obowiązująca ustawa nie gwarantuje wcale łatwego dostępu do wiedzy o działaniu instytucji publicznych. Jest również konieczna dlatego, że nie reguluje kwestii ponownego wykorzystania informacji publicznej w celach innych niż te, dla których została ona pierwotnie wytworzona (np. na potrzeby działalności gospodarczej, czy naukowej). A tego wymaga od Polski Bruksela. Uchwalona ustawa w pewnych kwestiach poprawia obecną sytuację. Znosi np. podwójny tryb zaskarżania decyzji odmownych o udostępnieniu informacji, ustanawiając jeden – administracyjny, czy ustanawia centralne repozytorium informacji publicznych. **Jednakże w innym wymiarze zmiany oznaczają głęboki regres w zakresie dostępu do informacji publicznej**. Rzecz dotyczy nowego ograniczenia w dostępie do tego rodzaju danych. (…)

[91] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna państwa. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, Opracowane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez: Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011, s. 31.

Ograniczenie dostępu do informacji może mieć miejsce ze względu na interes gospodarczy państwa, jeśli miałby on zostać naruszony przez osłabienie zdolności negocjacyjnej Polski lub Skarbu Państwa w procesie uzgadniania porozumień międzynarodowych. Druga okoliczność, to ewentualna niemożność ochrony interesów Skarbu Państwa lub Rzeczpospolitej w postępowaniach przed różnego rodzaju organami orzekającymi (sądami, trybunałami, arbitrażami, etc.). Wątpliwości budzi sformułowanie „interesu gospodarczego państwa", które nie zostało sprecyzowane w tej ustawie, ani w żadnym innym akcie prawnym. Przypomina to sprawę ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA), w przypadku której posłużono się terminem „interesu ekonomicznego państwa", określając zakres kompetencji tej służby. Konstytucjonaliści już na etapie tworzenia ustawy o CBA zwracali uwagę, że bez dookreślenia tego sformułowania pozwala ono w zasadzie dowolnie interpretować, co leży w zakresie kompetencji CBA i jego funkcjonariuszy. Trybunał Konstytucyjny w 2009 r. orzekł, że takie rozwiązanie jest niekonstytucyjne. W przypadku ustawy o dostępie do informacji publicznej jest podobnie, bowiem to organy władzy mogą w zasadzie dowolnie decydować co jest „ważnym interesem gospodarczym państwa", a co nie. Można więc sobie wyobrazić taką oto sytuację, że polski rząd negocjuje warunki umowy dotyczącej udzielania pomocy prawnej, z jakimś autorytarnym państwem. Organizacje i obywatele, którym leży na sercu ochrona praw człowieka chcieliby się przy tej okazji dowiedzieć, czy umowa zagwarantuje, iż opozycjoniści z tego autorytarnego kraju nie będą automatycznie deportowani, gdyby na przykład zechcieli uciec do Polski. Rząd w trakcie negocjowania tej umowy może jednak nie dopuścić obywateli do informacji o jej treści, gdy uzna np., że lepiej poświęcić prawa człowieka, jeśli przy okazji poprawi się, dajmy na to, wymiana gospodarcza między negocjującymi krajami. Umowa zostanie podpisana, a społeczeństwo ewentualnie dowie się, że zapłaciliśmy za nią obniżeniem standardów demokratycznych już po fakcie. Wątpliwości budzi również umiejscowienie owego ograniczenia. Już obowiązująca dotychczas ustawa kreuje w tym zakresie pewne kontrowersje. Zawiera bowiem przepisy mówiące o ograniczenia w dostępie do informacji ze względu, np., na ochronę prywatności, czy tajemnicy gospodarczej. Tyle, że te oraz inne ograniczenia, przez wzgląd na zasadę poprawnej legislacji, powinny zostać zapisane w innych ustawach (…)"[92]. Zapisy przedmiotowej ustawy nie tylko nie zapewniają właściwej implementacji unijnych wymagań, ale w praktyce mogą ograniczyć dostęp do informacji publicznej.

[92] G. Makowski, Biuletyn Kompas - Nie ma partycypacji bez informacji, Instytut Spraw Publicznych,

Nie trzeba było długo czekać na potwierdzenie ww. wątpliwości, szkoda jednak że stało się to kosztem całego społeczeństwa polskiego i to na arenie międzynarodowej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 października 2011 r.[93] Polska „nie wdrożyła wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych" niezbędnych do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego zapisów dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Trybunał w wydanym wyroku stwierdza, że:

„1) Nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 2–4, 6–8, 10 i 11 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążą na niej na mocy tych artykułów.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania".

Trzeba by się zatem zastanowić, na jakim etapie rozwoju jest Polska? Czy władze publiczne są świadome ciążących na niej obowiązków wobec narodu? Jak długo jeszcze niesnaski polityczne będą obniżać wartość Polski na arenie międzynarodowej?

BARIERY W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Praktyka pokazuje, że urzędy i samorządy niechętnie dzielą się informacją publiczną, czyli tym, co robią, jak robią i za ile. Najbardziej chronione są dane o liczbie zatrudnionych, premiach i nagrodach, faktury, opinie prawne, różne dane statystyczne i informacje o przetargach. Przykłady można czerpać poczynając od najwyższych władz państwowych, czego dowodem jest chociażby sprawa o udostępnienie opinii prawnych o ustawie dotyczącej OFEWw. przykład nie jest odosobniony, jest ich naprawdę wiele i dotyczą

---

http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,824.html, art. z dnia 21 września 2011 [za:] materiały własne, Sejm RP.

[93] WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba) z dnia 27 października 2011 r. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2003/98/WE – Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – Nieprawidłowa transpozycja lub brak transpozycji niektórych przepisów w wyznaczonym terminie [w:] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0362:PL:HTML. Pełna treść wyroku została zamieszczona w załączniku nr 3 do niniejszej publikacji.

wszystkich poziomów administracji publicznej, co zostało zilustrowane licznymi przykładami zawartymi w załączniku nr 2 do niniejszej publikacji.

Praktyka lekceważenia prawa przez najwyższe władze państwowe niestety, ale jest w Polsce powszechna. Dowodem na to jest rosnąca liczba skarg dotyczących udzielania informacji publicznej. W ciągu ostatnich czterech lat ponad dwukrotnie wzrosła liczba skarg wpływających do sądów administracyjnych na bezczynność urzędników ignorujących wnioski o udostępnienie informacji publicznej. W międzynarodowym badaniu regulacji dotyczących prawa do informacji wykonanym przez The Centre for Law and Democracy[94]. Na 89 porównywanych krajów Polska z wynikiem niespełna 64 punktów na 150 możliwych uplasowała się na 75 pozycji. Z przeprowadzonej analizy wynika, że istnieje ogromne pole do poprawy dla ponad 64% państw objętych przedmiotowym rankingiem[95]. Niski wynik Polski, to konsekwencja m.in. braku niezależnego organu, który stałby na straży dostępu do informacji publicznej. To również konsekwencja braku uregulowań prawnych, które nie nakładają na władze obowiązku promowania dostępu do informacji wraz z nałożeniem realnych sankcji za ich nieudostępnianie. Tolerowanie niesprawności oraz przypisywanie dysponentom uprawnień do decydowania o dostępie znacznie spowolniło i utrwaliło złą praktykę. Zupełnie źle jest z powtórnym wykorzystywaniem informacji, a zmiana ustawy, którą podpisał Prezydent RP i która ma na celu implementację dyrektywy UE w tym zakresie, może odnieść wręcz odwrotny skutek[96].

Dlaczego jest tak źle, skoro jest tak dobrze? Podczas przeprowadzonego monitoringu funkcjonowania Ustawy o dostępie do informacji publicznej punktem wyjścia był raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Wnioski zapisane w przedmiotowym raporcie były dobre: urzędnicy na ogół nie odmawiają dostępu do informacji publicznej. Stwierdzono tak m.in. na podstawie tego, że każda odmowa ma formę decyzji administracyjnej, a takich przypadków było niewiele. Rzeczywistość okazuje się jednak nieco inna. Pokazało to niezależne badanie przeprowadzone przez zespół dr. Przemysława Sadury metodą tajemniczego klienta. Członkowie zespołu badawczego składali wnioski o dostęp do

---

[94] http://www.law-democracy.org.

[95] http://rti-rating.org/results.html.

[96] Państwo ukrywa za dużo informacji, DGP, 10 października 2011, s. B 10.

informacji publicznej. Dopiero wówczas okazało się, że istnieje cała sfera interakcji między obywatelem, a urzędnikiem, „nie notowana" na papierze, która ma jednak charakter odmowy. Wielokrotnie podczas badania zdarzyło się, że osoba zjawiająca się w urzędzie i prosząca o udostępnienie informacji np. nt. zarobków wójta, czy burmistrza dostawała odmowę ustną, tym samym nie otrzymywała nic na potwierdzenie tego faktu. Formalnie więc wszystko się zgadza[97].

INTERNET A ZWIĘKSZENIE PRZEJRZYSTOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO NA SŁOWACJI

Od 1 stycznia 2011 r. słowackie urzędy centralne i samorządowe oraz pozostałe jednostki budżetowe zobligowane zostały do publikowania zawartych przez siebie umów w internetowej bazie danych. Krok ten, będący elementem strategii antykorupcyjnej rządu, wpisuje się w prowadzoną przez kolejne słowackie gabinety politykę wykorzystywania Internetu do zwiększenia przejrzystości życia publicznego i zwalczania korupcji. Zgodnie z przyjętymi przepisami, umowa zawarta przez jednostkę budżetową nabiera mocy dopiero wówczas, gdy zostanie opublikowana w Internecie. W prowadzonej przez Kancelarię Rządu internetowej bazie umów, publikowanych powinno być rocznie ok. 70 tys. dokumentów rocznie. W parlamencie słowackim trwają również prace nad nowelizacją ustawy o zamówieniach publicznych, która nakładałaby na urzędy centralne i samorządowe oraz pozostałe jednostki budżetowe wymóg organizacji jawnych przetargów za pośrednictwem Internetu[98]. Wykorzystanie Internetu do wzmocnienia przejrzystości informacji publicznej jest właściwym rozwiązaniem. Pożądana transparentność i nieograniczony dostęp do informacji publicznej stanowią fundament sprawności funkcjonowania państwa. Bez uporządkowania rozwiązań w tej sferze nie można mieć złudzeń, iż cele wpisane w NSRO znajdą odzwierciedlanie w rzeczywistości.

Szersze wykorzystanie Internetu w Słowacji, to również rozwiązania Ministerstwa Szkolnictwa. Od 1 września 2011 r. w Internecie publikowane mają być wszystkie prace dyplomowe (począwszy od licencjackich po doktorskie) oraz rozprawy habilitacyjne, co z założenia ma pomóc w walce z plagiatorstwem i podnieść poziom przygotowywanych

---

[97] M. Dobranowska-Wittels, Same wartości demokratyczne nie wystarczają (na podstawie wywiadu z P. Sadurą), 2011-07-27 [w:] http://civicpedia.ngo.pl/ngo/666426.html.

[98] Słowacja: Internet ma zwiększyć przejrzystość życia publicznego [w:] http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-01-12/slowacja-internet-ma-zwiekszyc-przejrzystosc-zycia-publicznego.

prac[99]. Opracowane wytyczne metodologiczne, o ile zostaną wdrożone w założonym kształcenie z pewnością przyczynią się do podwyższenia jakości szkolnictwa wyższego w Słowacji. Z jednej strony wprowadzone rozwiązania przełożą się na zwiększenie efektywności zawodowej kadry akademickiej, większej odpowiedzialności za własny warsztat zawodowy, a z drugiej strony docelowo można liczyć na podwyższenie poziomu kształcenia, a zatem korzyść po stronie odbiorców usługi edukacyjnej, tj. studentów. Biorąc pod uwagę ogół problemów dotykających polskiego szkolnictwa wyższego (przedmiot rozważań w kolejnych ekspertyzach wchodzących w skład niniejszej publikacji) ww. rozwiązanie jest jak najbardziej pożądane do wdrożenia również w Polsce.

Podniesienie jawności życia publicznego, to jednocześnie podniesienie sprawności funkcjonowania państwa. Nie można zatem marginalizować tej sfery i w nieskończoność odraczać podjęcie stanowczych działań mających na celu wzmocnienie dostępu i transparentności do informacji publicznej. W tym miejscu należałoby poważnie pomyśleć o wdrożeniu na grunt polski sprawdzonych na poziomie UE rozwiązań. W tym przypadku wzorować się można na serwisie AsktheEU.org[100] – za pośrednictwem którego każda osoba może wysłać dowolne pytanie do instytucji unijnych. W serwisie można nie tylko prześledzić historię korespondencji, ale także zapoznać się z udzielonymi odpowiedziami.

WZMACNIANIA ZDOLNOŚCI ADMINISTRACYJNYCH POPRZEZ SZKOLENIA

Wg danych zawartych w Mapie Dotacji MRR wartość projektów realizowanych w ramach działania 5.1 PO KL „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej" sięgnęła już prawie 224 mln zł., a w ramach działania 5.2 PO KL „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej" sięgnęła ponad 45 mln zł. Wkład krajowy niezbędny do realizacji projektów w ramach obu ww. działań przekroczył 101 mln zł (stan na koniec sierpnia 2011 r.).

[99] Wytyczne metodologiczne. 56/2011[w:] http://www.minedu.sk, sekcja Prawodawstwo, Departament regulacji.

[100] http://www.asktheeu.org.

Poziom wydatkowanych środków finansowych jest niewątpliwie imponujący. Teraz pozostaje czekać na efekty zrealizowanych szkoleń. Ale i w tym przypadku, założenia, realizacja i oczekiwane efekty, to wymiary możliwe dzisiaj do oceny głównie w sposób ilościowy. Nie mniej jednak poddając analizie podejmowane w przedmiotowym obszarze działania w wymiarze jakościowym można natrafić na bardzo ciekawe rozwiązania. Zasługującym na głębszą uwagę przykładem jest projekt „Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działań (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008-2010 oraz realizacja szkoleń" realizowany w ramach PO KL, Priorytet V „Dobre rządzenie", Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej", Poddziałanie 5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr". W ramach ww. projektu opracowane zostały m.in. materiały szkoleniowe „Edytor tekstu Microsoft Word 2003" w ramach szkolenia informatycznego dla członków korpusu służby cywilnej. Skrypt szkoleniowy, dostępny pod adresem http://rekrutacja.instalkomfort.pl [101], jest transparentnym przykładem zapóźnienia polskiej administracji publicznej w kontekście kompetencji kluczowych na miarę społeczeństwa informacyjnego. Szkolenie pracowników, niezależnie od sektora zatrudnienia, w oparciu o informatyczne pakiety biurowe dawno zastąpione nowszymi i lepszymi rozwiązaniami jest w pełni bezzasadne i absolutnie nie powinno mieć miejsca. A w przedmiotowym przykładzie zastosowane zostało takie właśnie podejście. W dobie dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych zachowanie szczególnej dbałości nad wykorzystywaniem w pracy zawodowej najnowszych rozwiązań z obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz dokumentacji elektronicznej świadczy o świadomości w obszarze „rozwoju społeczeństwa informacyjnego". Dbałość o profesjonalizację szkoleń w przedmiotowym obszarze, to również wymiar świadomości w zakresie potrzeby wykorzystywania najnowszych rozwiązań w procesie kształcenia ustawicznego.

Z założenia osoba uczestnicząca w przedmiotowym szkoleniu powinna nabyć umiejętność profesjonalnej edycji tekstu (ale to tylko założenie), co niestety, ale pozostaje w wyraźnej rozbieżności z przekazem edukacyjnym płynącym z przedmiotowego skryptu szkoleniowego. Część zadań zawartych w skrypcie z założenia jest bezużytecznych w kontekście pracy zawodowej przedstawicieli administracji publicznej (np. zadanie

[101] http://rekrutacja.instalkomfort.pl/Materialy_szkoleniowe_Word_Excel_PDF/Microsoft_Word.pdf.

dotyczące efektu animacji tekstu: migające tło). Brak zastosowania „twardej spacji" w miejsce tradycyjnego „entera", to wyraźny deficyt umiejętności formatowania tekstu po stronie autora skryptu. W skrypcie można odnaleźć zadanie, w którym należy wskazać przypis odwołujący do strony internetowej: „www. Mój_komputer.pl". Pomijając fakt, iż we wskazanym adresie pojawiła się spacja, która nie może być elementem adresu strony internetowej, to dodatkowo pojawił się polski znak „ó", który również nie wpisuje się w przedmiotowe kryterium dostępu.

Wobec powyższych, jedynie powierzchownych uwag można postawić tezę, że zbudowanie efektywnej kultury szkoleń w administracji rządowej wymaga jeszcze wiele pracy, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak również, a właściwie przede wszystkim w zakresie monitoringu merytorycznej poprawności wybieranych rozwiązań.

Kolejne dowody potwierdzające niską efektywność szkoleń organizowanych dla pracowników administracji publicznej mają odzwierciedlenie w opracowanych raportach ewaluacyjnych. „(…) Drugie wytłumaczenie dotyczy braku mechanizmów wykorzystania zdobytej wiedzy. Kompetencje pozyskane przez jednostkę w szkoleniach nie zawsze mogą być zastosowane w praktyce. Wymagają one zmian w obrębie PUP i jego struktury oraz zaangażowania ze strony przełożonych oraz innych pracowników we wdrażanie tych zmian, co nie zawsze jest możliwe. Jednocześnie pojawia się problem nieprzekazywania wiedzy zdobytej przez uczestników szkoleń innym pracownikom. Stwarza to ryzyko, iż ci pracownicy opuszczający stanowiska, zabierają ze sobą zdobytą wiedzę i w rzeczywistości pozostaje to ich indywidualną korzyścią. Stanowi to tym większe wyzwanie w momencie zakończenia projektów dofinansowanych z PO KL, gdyż utrzymanie wielu z nowoutworzonych stanowisk w przyszłości jest niepewne"[102].

Zacytowany wyżej fragment reportu ewaluacyjnego potwierdza wielokrotnie stawianą na łamach niniejszego opracowania tezę o niskich kompetencjach organów zarządzających w jednostkach administracji publicznej różnego szczebla. To jedynie świadomość zachodzących zmian oraz wyzwań stojących przed Polską wraz z ich determinantami po stronie organów zarządzających może, choć nie musi, zwiększyć efektywność szkoleń. Wzrost ten może nastąpić zarówno w wymiarze indywidualnych kompetencji

[102] Badanie ewaluacyjne „Analiza wpływu interwencji z Europejskiego Funduszu Społecznego na rynek pracy w województwie podlaskim", Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego 2011, s. 89.

pracowników, jak i kompetencji zespołowych z bezpośrednim przełożeniem na korzyść dla całych organizacji.

WZMACNIANIA WSPÓŁPRACY I KOORDYNACJI MIĘDZY JEDNOSTKAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Niechlubnym przykładem braku współpracy pomiędzy jednostkami administracji publicznej oraz organizacjami je reprezentującymi jest przekierowywanie na obywatela ciężaru poruszania się pomiędzy nimi. Nie sprzyja to z pewnością podwyższeniu standardu jakości pracy administracji publicznej. W sytuacji, gdy poszczególne komórki złożonego organizmu, jakim jest niewątpliwie administracja publiczna pracują w sposób nieskorelowany, a co więcej hermetyczny, nie można oczekiwać pożądanych wysokiej jakości efektów pracy. Nie można również w takiej sytuacji mówić o koordynacji działań. Obywatel zagubiony w „gąszczu urzędów", odsyłany od instytucji do instytucji traci wiarę w sprawne funkcjonowanie państwa. W takich warunkach nie można mówić o budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Przykłady wskazujące na niewydolność administracji publicznej w tym obszarze można mnożyć. Choć informacje na ten temat są transparentne, pojawiają się w licznych raportach i pochodzą z całego terytorium Polski i dotyczą niemal wszystkich programów operacyjnych. Usprawnień, jak nie było w tym zakresie, to nadal nie ma. Najprawdopodobniej również nie będzie, skoro np. IZ PO KL, jaką jest MRR skutecznie unika podejmowania wiążących decyzji wynikających z licznych problemów zgłaszanych przez projektodawców. Informacja opracowana przez MRR i poddana do publicznej wiadomości w postaci tego zdania: „W związku z licznymi zapytaniami kierowanymi do Instytucji IZ PO KL przez beneficjentów oraz inne zainteresowane podmioty pragniemy poinformować, iż IZ PO KL nie jest właściwa do zajmowania stanowiska w kwestiach indywidualnych z zakresu realizacji projektów PO KL"[103] jest dowodem na ułomność

[103] We wszystkich sprawach związanych z realizacją projektów PO KL należy kontaktować się bezpośrednio z instytucją będącą stroną umowy/decyzji o dofinansowanie projektu tj. właściwą IP lub IP II stopnia (Instytucją Wdrażającą). Dopiero w przypadku wątpliwości, których właściwa instytucja nie będzie w stanie wyjaśnić, instytucja ta – nie beneficjent – powinna zgłosić je do IZ PO KL.

Jednocześnie pragniemy poinformować, iż jedyne sytuacje, w których IZ PO KL zajmuje stanowisko w indywidualnych sprawach z zakresu realizacji projektów dotyczą rozpatrywania jako organ II instancji odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych przez instytucje będące stronami umów o dofinansowanie projektu na podstawie art. 211 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.

stosowanych w Polsce rozwiązań. Skoro do IZ PO KL kierowanych zostało wiele zapytań, to znaczy, że nie jest to sytuacja przypadkowa. Masowość zjawiska potwierdza występowanie problemu. Zastosowanie tej swoistej dla polskiej administracji publicznej „spychologii" pozostaje w sprzeczności z wyzwaniami leżącymi u podłoża budowania sprawnego państwa. W tym przypadku warto podkreślić, iż w ramach zrealizowanych lub realizowanych obecnie projektów w ramach działania 5.3 PO KL „Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej" zakontraktowano ponad 333 mln zł, gdzie prawie 50 mln zł stanowi wkład krajowy[104].

Nadal w administracji publicznej funkcjonuje kultura organizacyjna określana mianem „struktury silosowej", w obrębie której poszczególne urzędy wytwarzają odrębne kultury organizacyjne, utrudniające lub uniemożliwiające komunikację, współpracę, czy wymianę pracowników pomiędzy nimi. Ma to również przełożenie na klienta usług administracji publicznej, czyli obywatela. Skutkiem takiej sytuacji jest brak możliwości sprawnej pracy zespołów mieszanych, przepływu dokumentów i zadań pomiędzy poszczególnymi urzędami[105]. Wiele się o tym mówi i tworzy kolejne opracowania wskazujące na ww. problemy, to i tak nadal ich rozwiązanie jest odległe, a czasem wydaje się nierealne.

WZMACNIANIE ZDOLNOŚCI DO PROGRAMOWANIA, MONITOROWANIA, WDRAŻANIA I EWALUACJI POLITYK ROZWOJOWYCH, UKIERUNKOWANYCH NA OSIĄGANIE KONKRETNYCH MIERZALNYCH CELÓW ZWIĄZANYCH Z CELAMI STRATEGII LIZBOŃSKIEJ I EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI

Przykładów wskazujących na brak skutecznych rozwiązań w ww. obszarze jest wiele, na co wskazują liczne opracowania[106]. W tym przypadku ekspertyza dotycząca jakości i użyteczności prowadzonych w Polsce badań nie pozostawia złudzeń, iż narzędzia stosowane w praktyce, z założenia rozminęły się z założeniami. Niewątpliwie niechlubnym przykładem wskazującym na regres wskazanej wcześniej wykładni, tj.

U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) oraz art. 61 i 207 ustawy z 27sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) [w:] www.efs.gov.pl.

[104] http://www.mapadotacji.gov.pl.

[105] I. Pieklus, G. Pytel, T. Reimus, M. Gąsiorowska, K. Szymański, Strategia szkoleniowa w służbie publicznej na lata 2008 – 2010, Centrum Edukacji i Profilaktyki, Warszawa 2008, s. 8.

[106] Ocena krajowego programu reform …, op. cit., s. 5.

„zwiększenie sprawności instytucjonalnej administracji publicznej", a połączonej z analizowanym w tym przypadku wyzwaniem, jest obsługa projektów współfinansowanych przez UE, a realizowanych dziś masowo w Polsce.

ROZLICZANIE PROJEKTÓW

Przykładem potwierdzającym szereg problemów beneficjentów podejmujących się realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich może być w tym przypadku proces rozliczania tych projektów przez Chełmskie Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego CIVIS. Kiedy w 2009 r. CIVIS rozpoczynał swoją działalność na „niwie projektowej", wówczas wyłącznie w obszarze PO KL proces rozliczania projektów był płynny. Dziś, choć specjalizacja kadry wdrażającej projekty po stronie Stowarzyszenia jest nieporównywalnie bogatsza w wiedzę oraz doświadczenie w przedmiotowym obszarze, to rozliczanie projektów przypomina niejednokrotnie „drogę przez mękę". Podważanie części ponoszonych wydatków, łącznie z papierem toaletowym – przypomina czasem regres mentalny urzędnika – przedstawiciela administracji publicznej, który poziom UE chce sprowadzić przez swoje nieprzemyślane decyzje do poziomu krajów zacofanych cywilizacyjnie. Problem jest w tym przypadku naprawdę złożony, a przykłady w tym obszarze można mnożyć. Osoby odpowiedzialne za realizacją projektów po stronie projektodawcy zamiast skupiać się nad realizacją zaplanowanych zadań w kontekście założonego wymiaru merytorycznego poświęcają zbyt dużo cennej energii na pisanie wyjaśnień do IP uzasadniających poniesione wydatki związane z zakupami. Problem ten nie jest odkrywczy, a dowody na jego istnienie pojawią się również w dalszej części niniejszego opracowania. Biorąc pod uwagę szereg zmian dotyczących zasad realizacji i rozliczania projektów finansowanych z funduszy europejskich, począwszy od narzędzi informatycznych, tj. generatorów wniosków aplikacyjnych oraz generatorów wniosków płatniczych po umocowania prawne, które nadal podlegają korektom – realizację projektów w perspektywie finansowej 2007-2013 można porównać z „wielkim polskim eksperymentem". Trwa on już pięć lat, a w najbliższym czasie rysują się kolejne zmiany.

Uznanie kosztów za niekwalifikowalne, gdy dotychczas były kwalifikowalne przez te same IP, w sytuacji w której prawo się nie zmieniło, a tylko pojawiły się nowe interpretacje świadczy o wadliwych rozwiązaniach prawnych zarówno w zakresie ich stanowienia, jak i przestrzegania. Jednym z większych absurdów jest w tym przypadku

uznawanie przez te same IP tego samego typu kosztów za niekwalifikowane w jednych projektach, a w innych nie[107].

Kolejnym problemem jest maksymalne wydłużanie, oczywiście zgodne z obowiązującymi przepisami, okresu weryfikacji wniosków o płatność, co w konsekwencji przekłada się na zakłócenie funkcjonowania licznych organizacji, zwłaszcza tych z sektora finansów publicznych lub organizacji pozarządowych nie posiadających wolnych środków finansowych na pokrycie bieżących wydatków projektowych. Opieszałość przedstawicieli IP w zakresie weryfikacji wniosków o płatność zaprzecza założonej sprawności administracji publicznej, a z drugiej strony świadczy o barku wiedzy nt. rzeczywistych wyzwań stojących przed Polską, a wpisanych w NSRO. Po co zatem nazywać coś dotacją, kiedy urzędnicy prowadzą często do tego, iż przybiera ona coraz częściej formę refundacji poniesionych wydatków. W tym przypadku trzeba zwrócić uwagę na brak korelacji pomiędzy celami wpisanymi w NSRO. Ww. działania są sprzeczne z działaniami podejmowanymi w ramach priorytetu V PO KL.

Niestety PO KL jest jednym z programów w którym jest najwięcej "szarych stref" nieuregulowanych przez przepisy. Najprawdopodobniej te niedomówienia miały działać na korzyść beneficjentów - żeby nie narzucać im wytycznych trudnych do spełnienia w przypadku niektórych miękkich projektów. Efekt jest jednak odwrotny a interpretacje przepisów lub ich brak zależą od instytucji wdrażającej. **IP często zapomina, że jej działania mają być "dla" a nie "wbrew" beneficjentom...** W PO IG mimo bardzo szerokiej palety projektów łatwiej jest gromadzić dokumentację oraz ją rozliczać. IZ

[107] Przykładem jest w tym przypadku ponoszenie wydatków w ramach kosztów pośrednich PO KL. Na etapie realizacji projektów z poziomu IP uznano, iż w jednym z projektów koszty zarządu i obsługi księgowej nie mogą być kwalifikowalne z uwagi na zawarcie dodatkowych umów zlecenia (przy czym w przedmiotowym przypadku nie można mówić o dodatkowych umowach, bo takich nikt wcześniej nie posiadał – podstawowe zadania związane z zarządzaniem organizacją oraz prowadzeniem obsługi księgowej realizowane jest w ramach nieodpłatnej – wolontarystycznej pracy członków stowarzyszenie), gdy w ramach innych projektów u innych projektodawców te same rozwiązania uznane zostały za poprawne. W tym przypadku decyzje płynące z poziomu administracji publicznej, a dotyczące finansowych środków publicznych nie powinny charakteryzować się dowolnością interpretacyjną.

Oczywiście nadzór i kontrola są nieodzownymi elementami prowadzenia wszelkiego rodzaju działalności związanej z przepływami finansowymi, to nie oznacza to jednak, że należy maksymalizować poziom niepewności, a w konsekwencji poziom stresu osób podejmujących się pracy projektowej.

niechętnie wydaje ustne interpretacje, a oczekiwanie przez dwa tygodnie na lakoniczną odpowiedź i tak odsyłającą do umowy nie jest tym na co liczą projektodawcy[108].

UZNANIOWA KWALIFIKOWALNOŚĆ PONOSZONYCH WYDATKÓW W RAMACH REALIZOWANYCH PROJEKTÓW

Biorąc pod uwagę realizowane dziś projekty przez polskie szkoły wyższe, a finansowane z funduszy europejskich, można zastanowić się kto jest większym szczęściarzem, ta szkoła, która otrzymała dotację, czy jednak ta, która jej nie otrzymała. Jak bowiem można interpretować stanowisko IZ PO KL (MRR) (ustalone we współpracy z Instytucją Pośredniczącą w ramach Priorytetu IV PO KL (MNiSW)) w zakresie angażowania nauczycieli akademickich do realizacji studiów podyplomowych w projektach PO KL z dnia 27 lipca 2011 r. wskazujące na uznaniowy charakter uznawania przedmiotowych wydatków za kwalifikowalne lub niekwalifikowalne. „Zgodnie z zapisami podrozdziału 4.5.2 pkt 2 Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL wynagrodzenie osoby zaangażowanej do projektu na podstawie umowy cywilnoprawnej, która jest jednocześnie pracownikiem beneficjenta zatrudnionym na podstawie stosunku pracy, jest kwalifikowalne wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy charakter zadań wyklucza możliwość ich realizacji w ramach stosunku pracy, o ile spełnione są łącznie następujące warunki:

- jest to zgodne z przepisami krajowymi, tj. praca wykonywana w ramach umowy cywilnoprawnej jest rodzajowo różna od pracy wykonywanej na podstawie stosunku pracy,
- zakres zadań w ramach umowy cywilnoprawnej jest precyzyjnie określony,
- zaangażowanie w ramach stosunku pracy pozwala na efektywne wykonywanie zadań w ramach umowy cywilnoprawnej,
- osoba ta prowadzi ewidencję godzin pracy zaangażowanych w realizacje zadań w ramach umowy cywilnoprawnej.

Jednocześnie, zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.; dalej kp) nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną, przy zachowaniu warunków wykonywania pracy,

[108] Wpis „Margot Dubois" [w:] https://www.forum.funduszeeuropejskie.gov.pl/viewtopic/25117/1.

określonych w art. 22 § 1 kp. Stosunek pracy nauczycieli akademickich regulują przepisy szczególne, zawarte w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm; dalej upsw). Zgodnie z art. 130 ust. 2 upsw zasady ustalania zakresu obowiązków nauczycieli akademickich, rodzaje zajęć dydaktycznych objętych zakresem obowiązków, w tym wymiar zadań dydaktycznych, określa senat uczelni. Jednocześnie, jak wynika z art. 111 ust 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 1, w związku z art. 2 ust 1 pkt 20 upsw, nauczyciele akademiccy są zobowiązani kształcić i wychowywać studentów, do których nie zalicza się słuchaczy studiów podyplomowych. Z uwagi na autonomię uczelni, w poszczególnych szkołach wyższych rodzaj pracy wykonywanej przez danego pracownika jest każdorazowo indywidualnie określany w umowie o pracę. Wobec powyższego, w opinii IZ PO KL, prowadzenie zajęć dydaktycznych, w ramach studiów podyplomowych organizowanych przez beneficjenta, przez nauczycieli akademickich zatrudnionych u tego beneficjenta na podstawie stosunku pracy, **może być uznane za pracę rodzajowo różną**. Oznacza to, że dopuszczalne jest, co do zasady zawieranie umów cywilnoprawnych na potrzeby prowadzenia zajęć dydaktycznych na studiach podyplomowych realizowanych w ramach projektu PO KL, a wydatki poniesione na wynagrodzenia z tytułu wykonywania takich umów **mogą zostać uznane** za kwalifikowalne, o ile spełniają wszystkie warunki kwalifikowalności określone w Wytycznych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż treść danej umowy cywilnoprawnej w kontekście jej kwalifikowalności w ramach projektu PO KL należy oceniać indywidualnie, mając na uwadze uregulowania wynikające z kp, upsw oraz uchwał senatu danego beneficjenta”[109].

W świetle powyższej interpretacji okazuje się, że nadal nie wiadomo, czy szkoły wyższe angażując swoich wykładowców do realizacji dodatkowych zajęć w ramach pozyskanych dotacji nie łamią prawa oraz nie narażają się na koszty niekwalifikowalne. Tak wysoki poziom swobody interpretacji jest ewidentnym świadectwem niemocy systemu obsługi projektów realizowanych w ramach funduszy europejskich.

[109] http://www.nauka.gov.pl/finansowanie/fundusze-europejskie/aktualnosci/aktualnosci/artykul/stanowisko-iz-po-kl-ustalone-we-wspolpracy-z-instytucja-posredniczaca-w-ramach-priorytetu-iv/.

ZMIENNOŚĆ LUB NIEJEDNOZNACZNOŚĆ INTERPRETACJI

Zmienność lub niejednoznaczność interpretacji IZ, bądź niespójność wewnątrz programu stała się niemal normą. Np. realizując staże lub praktyki w przedsiębiorstwach beneficjentów realizujących niniejsze staże lub praktyki można wynagradzać (8.2.1 PO KL), nauczycieli przedmiotów zawodowych lub instruktorów praktycznej nauki zawodu (3.4.3 PO KL) już nie. O ile wcześniej, tj. do maja 2011 r., wydatkiem kwalifikowanym w ramach poddziałania 8.2.1 PO KL było wynagrodzenie opiekunów stażystów, tj. przedstawicieli przedsiębiorstwa w którym realizowany był staż lub odbywana praktyka, tak w chwili obecnej nie jest to już możliwe. Na dzień dzisiejszy nie ma takich przeciwwskazań w poddziałaniu 3.4.3 PO KL. Nie jest to jedyny wyjątek. Okazuje się bowiem, że w ramach działania 4.4 PO KL uczelnia może jednak zapłacić przedsiębiorcy za odbycie u niego staży i praktyk studenta o ile, w przypadku uczelni publicznej, działanie to realizowane jest zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Kosztem kwalifikowanym jest wynagrodzenie dla opiekuna staży/praktyk z ramienia przedsiębiorstwa (w zakresie dotyczącym tychże staży/praktyk)[110]. No cóż, jedni mogą inni nie. Ten przejaw jawnej dyskryminacji nie jest z pewnością wyrazem profesjonalnej obsługi funduszy europejskich, a raczej panującego w tym zakresie chaosu podwyższającego poziom dyskryminacji, który z założenia miał być niwelowany w ramach realizowanych projektów europejskich.

Pozostając nadal w sferze rozważań natury edukacyjnej można przytoczyć kolejny przykład wskazujący na niemoc istniejących w Polsce rozwiązań proceduralnych wpisujących się w realizację inicjatyw projektowych. Sprawa dotyczy tym razem wynagrodzenia nauczycieli za realizację dodatkowych zajęć edukacyjnych zarówno w ramach projektów konkursowych, jak i systemowych w ramach priorytetu IX PO KL. Ogłoszono konkursy, oceniono wnioski, rozpoczęto realizację projektów, wydano gros środków finansowych i nagle zorientowano się, że należy dość precyzyjnie określić poziom środków finansowych możliwych do przeznaczenia na wynagrodzenia pedagogów. Czy aby w niniejszym przykładzie nie została zachwiana zasada „najpierw wykładnia, a potem działanie”? Opisane przykłady pokazują, że stosowane w Polsce

[110]Pytania i odpowiedzi w ramach konkursu z Poddziałania 4.1.2 PO KL (nr 1/POKL/4.1.2/2011) [w:] http://www.nauka.gov.pl/finansowanie/fundusze-europejskie/kapital-ludzki/faq-pytania-i-odpowiedzi.

narzędzia polityki publicznej w postaci ram prawnych oraz zaplecza instytucjonalnego bardzo nieudolnie wpisują się w realizację celów zapisanych w NSRO.

BŁĘDY W DOKUMENTACJACH KONKURSOWYCH

Ewidentnym przykładem na deficyt umiejętności przedstawicieli polskiej administracji publicznej we wdrażaniu polityk rozwojowych ukierunkowanych na osiąganie konkretnych mierzalnych celów związanych z celami strategii lizbońskiej i europejskiej polityki spójności były konkursy 1/POKL/4.2/2010 oraz 2/POKL/4.2/2010 ogłoszone przez MNiSW w listopadzie 2010 r., w ramach Działania 4.2 PO KL „Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym". Wnioski zgłoszone na konkurs należało złożyć jeszcze w 2010 r. Pomimo jednoznacznych zapisów w dokumentacji konkursowej dotyczących terminu oceny złożonych wniosków proces ten znacznie przedłużał się, przy czym na stronie internetowej MNiSW nie pojawiały się żadne informacje. Dopiero 2 czerwca 2011 r. pojawił się komunikat, iż IP dla IV Priorytetu PO KL podjęła decyzję o unieważnieniu ww. konkursów. „Zaproponowane rozwiązanie wynika z faktu błędnego sformułowania w dokumentacjach konkursowych zapisów dotyczących kryteriów dostępu w stosunku do zapisów w Planie Działania na 2010 r. Unieważnienie w całości obu konkursów ma na celu uniknięcie ryzyka niekwalifikowania wydatków projektów, które zostałyby ocenione pozytywnie w trakcie oceny merytorycznej i skierowane do dofinansowania, a także zapewnienie równego traktowania wszystkich wnioskodawców. Decyzja została podjęta zgodnie z zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL wskazującymi, że rozstrzygnięć w sytuacjach wątpliwych dokonuje Instytucja Pośrednicząca. Jednocześnie IP zapewnia, iż w najbliższym okresie przewiduje ponowne ogłoszenie przedmiotowych konkursów, umożliwiając Państwu powtórne złożenie wniosków o dofinansowanie z uwzględnieniem aktualnych i właściwych kryteriów. Liczymy na Państwa zrozumienie dla zaistniałej sytuacji, zapewniając jednocześnie o wszelkim wsparciu informacyjnym z naszej strony na etapie przygotowania nowych wniosków"[111].

Dziś pozostały tylko obietnice i zapewnienia. Konkurs nie został i nie zostanie ogłoszony przez MNiSW. W poniedziałek, 12 września 2011 r. na stronie internetowej MNiSW

[111] http://www.nauka.gov.pl/finansowanie/fundusze-europejskie/aktualnosci/aktualnosci/artykul/informacja-dotyczaca-uniewaznienia-konkursow-zamknietych-nr-1pokl422010-oraz-2pokl422010/

pojawił się komunikat: „Informujemy, że 1 września 2011 r. MNiSW przekazało do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) obsługę programów Ministra: „Kreator innowacyjności - wsparcie innowacyjnej przedsiębiorczości akademickiej" i „Patent Plus – wsparcie patentowania wynalazków", a także zadania IP dla PO IG, PO IŚ i PO KL. W związku z powyższym informujemy, że wszelkie dokumenty nadsyłane do Ministerstwa, dotyczące realizacji projektów w ramach ww. programów, będą przekazywane bezpośrednio do NCBiR"[112]. Konkurs został ostatecznie ogłoszony 30 września 2011 r. przez NCBiR.

SPRAWNIE FUNKCJONUJĄCE INSTYTUCJE WYKORZYSTUJĄCE W SPOSÓB OPTYMALNY POSIADANE ZASOBY, NIE POZOSTAWIAJĄCE MIEJSCA NA NADUŻYCIA, MARNOTRAWSTWO ŚRODKÓW PUBLICZNYCH, CZY OPÓŹNIENIA W REALIZACJI ZADAŃ

Po raz kolejny, jak bumerang wraca ocena sprawności działania instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy europejskich. Opieszałość w ocenie wniosków zarówno o dofinansowanie realizacji projektów, jak i wniosków o płatność oraz interpretacje przepisów znacznie różniące się między sobą w zależności od instytucji zaangażowanej we wdrażanie działania, choć bazujące na tych samych wytycznych z pewnością nie tworzą sprzyjających warunków do optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów, a przede wszystkim do terminowej realizacji zadań.

Jednym z poważnych problemów stojących po stronie polskiej administracji publicznej jest korupcja. Jak pokazują najnowsze wyniki badań pt. „Problemy polskich przedsiębiorców" opracowane przez TNS OBOP, 10% przedsiębiorców spotkało się z propozycjami korupcyjnymi w urzędach administracji publicznej[113]. Wynik ten potwierdza deficyt kompetencji pracowników administracji publicznej, przede wszystkim w wymiarze powierzonej im misji zawodowej. Fakt, iż wciąż korupcja jest w Polsce dużym problemem potwierdzają wyniki kolejnych ekspertyz poddających ocenie sprawność instytucjonalną państwa. W związku z postawioną diagnozą wskazuje się

---

[112] http://www.nauka.gov.pl/finansowanie/fundusze-europejskie/aktualnosci/aktualnosci/artykul/przeniesienie-do-ncbir-obslugi-projektow-w-ramach-po-ig-po-is-po-kl-i-niektorych-programow-mi.

[113] Bariery w biznesie nie znikają, Rzeczpospolita, nr 236, 10.10.2011, s. B4.

również pożądane rozwiązania, tj. m.in. konieczność opracowania kolejnego etapu wdrażania Programu Zwalczania Korupcji, w szczególności w zakresie monitorowania luk prawnych sprzyjających korupcji oraz kontynuowania zapoczątkowanych zmian legislacyjnych[114].

Wg badań społecznych przeprowadzonych w 2010 r. w społeczeństwie polskim panuje przekonanie, że w Polsce nie istnieje wola polityczna zwalczania korupcji (46% obywateli źle ocenia poczynania rządu), korupcja stanowi duży problem (na co wskazuje 87% obywateli, z czego 44% podkreśla, że problem jest bardzo duży). Niepokojącym objawem jest również przekonanie, że skala korupcji w kraju nie maleje. Prawie połowa Polaków (47%) jest zdania, że w ostatnim roku korupcja w Polsce utrzymywała się na tym samym poziomie, co piąty obywatel (22%) uważa, że w tym czasie korupcja się rozszerzała, a jedynie co ósmy (12%) – że malała[115]. Obraz wyłaniający się z diagnozy sytuacji zapisanej na kartach Rządowego Programu przeciwdziałania korupcji na lata 2011-2016 (projekt) z pewnością nie napawa optymizmem. Biorąc pod uwagę prace nad przedmiotowym dokumentem, a właściwie istotne w nich opóźnienia nie można mieć złudzeń, iż tematyka korupcji jest nadal lekceważona przez najwyższe władze państwowe (choć konsultacje społeczne zakończyły się w sierpniu br., to choć jest już koniec października, to dokument nie doczekał się ostatecznej wersji).

Ignorowanie tej jakże ważnej płaszczyzny, zapewniającej sprawne funkcjonowanie państwa, potwierdza analiza zaprezentowana na kartach opracowania Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych pt. „Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku." Przewodnik i raport. Opracowany dokument stanowi przejrzysty katalog nie tyle obietnic wyborczych, co działań, jakie należy podjąć dla usprawnienia funkcjonowania państwa polskiego. Z obszernego katalogu obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji aż 43 nie zostało zrealizowanych, natomiast zrealizowanych zostało jedynie 27, z czego 19 częściowo, a 12 jest obecnie

[114] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna …, op. cit., s. 30-32.

[115] Rządowy Program przeciwdziałania korupcji na lata 2011 – 2016 (projekt), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.

realizowanych[116]. Prosty rachunek matematyczny pokazuje, że w zaplanowanych działaniach wyraźnie przeważyły te, które nie zostały zrealizowane. Wśród niezrealizowanych działań należy podkreślić m.in.:

- wprowadzenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach,
- powołanie na poziomie województw regionalnych centrów doskonalenia administracji publicznej (centra miałyby zajmować się naborem urzędników, doradztwem personalnym i organizacją szkoleń, świadcząc usługi na rzecz innych organów administracji w województwie),
- wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników przez obywateli,
- przyjęcie przez każdy urząd kodeksu etyki,
- rozwijanie infrastruktury informatycznej administracji i dążenie do wprowadzenia nowoczesnych, zintegrowanych dla wielu urzędów telefonicznych linii informacyjnych (call centers)[117].

Niezrealizowanie ww. postulatów świadczy niewątpliwie o niskiej świadomości najwyższych władz krajowych w zakresie tworzenia sprzyjających warunków dla uzgadniania i wdrażania polityk publicznych.

ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ POPRZEZ MODERNIZACJĘ PROCESÓW ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ, W TYM PRZEDE WSZYSTKIM WDROŻENIE POWSZECHNEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA PRZEZ CELE I REZULTATY[118]

Niestety założenia a rzeczywistość to dwa zupełnie oderwane od siebie obszary. System zarządzania w polskiej administracji publicznej jest obszarem bardzo trudnym, a jednocześnie wymagającym jak najszybszej przebudowy. W tym momencie można zaryzykować stwierdzenie, iż to właśnie **szereg problemów związanych z brakiem**

[116] Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku. Przewodnik i raport, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2011, s. 1-9.

[117] Ibidem, s. 6.

[118] Wśród procesów zachodzących w instytucjach publicznych, tj. zarządzanie procesem, jakością, finansami, ryzykiem, informacją, na szczególne wyróżnienie zasługuje zarządzanie zasobami ludzkimi, ponieważ wpływa ono nie tylko na sprawność instytucjonalną, ale także na jakość zatrudnianych kadr i efekty ich pracy.

rzeczywistych efektów wydatkowania funduszy europejskich jest pokłosiem niewydolnego systemu zarządzania nie tylko w Polsce, ale w całej UE.

Sprawność rządzenia w Polsce spotyka się z negatywnymi ocenami przedsiębiorców, ekspertów instytucji międzynarodowych oraz obywateli. Krytyka kierowana jest przede wszystkim pod adresem administracji publicznej, której zarzuca się zarówno ograniczoną zdolność do sprawnego i szybkiego obsługiwania osób fizycznych i prawnych, jak również brak spójnej i transparentnej polityki. Wprawdzie wskaźnik efektywności rządzenia (pozwalający na dokonywanie analizy porównawczej w układzie międzynarodowym) wzrastał w Polsce na przestrzeni lat 2007-2009, ale poprawa przebiegała zbyt wolno, żeby Polska wyraźnie awansowała na tle innych państw[119]. Oznacza to, że choć w przedmiotowym obszarze zachodzą pozytywne zmiany, to tempo tych zmian jest zdecydowanie zbyt wolne.

Jeżeli ww. postulaty dotyczące pożądanych rozwiązań w obszarze administracji publicznej nie doczekają się wdrożenia w rzeczywistość, nie można oczekiwać pozytywnej zmiany w obszarze sprawności rządzenia w Polsce.

INWESTYCJE W KAPITAŁ LUDZKI ZAANGAŻOWANY W PROCESY TWORZENIA, WDRAŻANIA, MONITOROWANIA I OCENY POLITYK I PROGRAMÓW PUBLICZNYCH ORAZ ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH[120]

W tym obszarze, pomijając kwestię szkoleń, która jest odrębnym przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu, ważnym wymiarem jest kształtowanie postaw etycznych polskiej kadry urzędniczej. To jednak wymaga nie tyle, co szkoleń, ale przekazania służbom publicznym misji społecznej i wizji długookresowego rozwoju państwa.

Realizowane programy szkoleniowe kierowane do pracowników administracji publicznej bądź nie uwzględniają, bądź skutecznie marginalizują istotę polityk i programów publicznych. Przekazywanie wiedzy nt. technicznych uwarunkowań możliwych do zastosowania rozwiązań przypomina bardzo niepopularny w społeczeństwie model

[119] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna …, op. cit. 2011, s. 7-8.

[120] Biorąc pod uwagę problemy polskiej administracji związane z dużą rotacją, w szczególności wśród młodych pracowników, brakiem niezbędnych kwalifikacji oraz brakiem odpowiednich systemów motywacyjnych, polska administracja wymaga intensyfikacji inwestycji w rozwój umiejętności i wiedzy kadry urzędniczej poprzez tworzenie odpowiednich programów szkolenia i kształcenia ustawicznego, jak również poprzez trwałe kształtowanie i wzmacnianie postaw etycznych.

nauczania matematyki, gdzie za przymusem nauki trudnych i niezrozumiałych schematów nie idzie informacja o możliwości ich zastosowania. Tak też jest w przypadku kadry urzędniczej, gdzie wiedza nt. polityk publicznych jest znikoma. W takiej sytuacji osoby zaangażowanie w procesy tworzenia, wdrażania, monitorowania i oceny polityk i programów publicznych bardzo często nie są świadome swojej roli w złożonym systemie.

KONCENTRACJA NA WSPARCIU DLA TWORZENIA I WDRAŻANIA NOWOCZESNYCH ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH USPRAWNIAJĄCYCH FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA WSZYSTKICH SZCZEBLACH PODZIAŁU TERYTORIALNEGO PAŃSTWA

Przykładem takich działań są z pewnością projekty innowacyjne realizowane w ramach PO KL ukierunkowane na wdrożenie nowych – innowacyjnych rozwiązań charakteryzujących się wysoką jakością i efektywnością. Biorąc jednak pod uwagę poziom profesjonalizacji ich obsługi płynący prosto z MSWiA można mieć poważne wątpliwości, co do realizacji rzeczywistych możliwości tworzenia i wdrażania w Polsce nowoczesnych rozwiązań systemowych, usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej. Opisywany przypadek dotyczy projektów realizowanych w ramach konkursu 3/POKL/5.2.1/2009/IN Monitorowanie jakości usług publicznych m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu quality of governance, quality of life o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechniania tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking. Nie chodzi w tym przypadku o „małe" nieprawidłowości, ale cały system obsługi projektów, ze szczególnym uwzględnieniem procedury negocjacji oraz realizacji projektu. Warto tu wspomnieć o ciągłych zmianach decyzji osoby odpowiedzialnej po stronie MSWiA za proces negocjacyjny trwający nawet około 6 miesięcy, podpisywaniu umowy kilka miesięcy po rozpoczęciu realizacji projektu, przekazywaniu środków finansowych na konto projektodawcy nawet 5 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji projektu, choć z założenia mowa o dotacji. W ramach przedmiotowego konkursu pojawiło się szereg innych, wyżej nie wskazanych nieścisłości w kontekście obowiązujących wytycznych w zakresie realizacji projektów w ramach PO KL. Mając na uwadze założony poziom użyteczności przedmiotowego opracowania, IZ podejmie w tym zakresie odpowiednie kroki, bynajmniej takie informacje podaje do publicznej wiadomości. Nie świadczy to z pewnością o profesjonalizacji pracy administracji rządowej, a co gorsza jest to niezbity dowód na brak spójności w obsłudze projektów finansowanych z funduszy europejskich.

Procesy zachodzące w administracji, w tym w szczególności realizacja polityk i programów krajowych, nie zostaną przeprowadzone w sprawny i efektywny sposób bez dobrze funkcjonujących instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie polityk publicznych i programów. Biorąc pod uwagę ww. przykład nie można łudzić się, że jest odosobniony. Zarysowane wyżej problemy beneficjenta realizującego projekt w ramach przedmiotowego konkursu dotknęły również i inne organizacje. Tłumaczenie przedstawiciela MSWiA odpowiedzialnego za proces podpisania umowy z projektodawcą, iż zabrakło środków finansowych, a skierowane do organizacji pozarządowej, której nakazuje się realizację przedmiotowego projektu bez względu na koszty, jest zgoła pozbawione znamion sprawnego funkcjonowania administracji publicznej.

PROFESJONALNE ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH

Zaprezentowane wyżej przykłady wskazują na szereg problemów w zakresie realizacji celów NSRO, gdzie większość z nich należy przypisać administracji publicznej, której podmioty bądź instytucje **muszą działać** nie tylko na podstawie administracyjnego prawa materialnego, ale przede wszystkim **muszą przestrzegać zasad proceduralnego prawa administracyjnego,** tj. powołanego wyżej kodeksu postępowania administracyjnego (KPA). „Ogólne zasady postępowania administracyjnego zawarte w art. 6-16 KPA nie mają charakteru postulatów politycznych, deklaracji programowych czy też niewiążących zaleceń. **Są one obowiązującymi normami prawnymi, które ustalają prawne dyrektywy działania organów administracji publicznej i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami procedury administracyjnej**”[121].

W rzeczywistości praktyka projektowa wpisana w realizację celów polityki spójności obnażyła ciemną stronę administracji publicznej lekceważącej ogół niżej przytoczonych zasad oraz często traktującej projektodawcę jako wroga. Przykład kuriozalnej walki z administracją publiczną prezentują załączniki nr 4 i 5 do niniejszej publikacji. Niestetynie są to odosobnione przypadki. Jest ich wiele i pojawiają się coraz częściej.

[121] R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2008.

Załączone dokumenty potwierdzają istotnie ograniczony dialog z przedstawicielami administracji publicznej zaangażowanej w realizację NSRO, który przekłada się na coraz częściej podnoszone głosy dotyczące zasadności realizacji projektów, porównując cały proces wdrażania z nieustaną walką z istotnie przerośniętą, lecz niewydajną biurokracją. Niestety wśród coraz częściej podnoszonych głosów pojawiają się takie, które utożsamiają proces rozliczania projektów z „walką z wiatrakami". Nie można dopuścić, aby szereg organizacji zaangażowanych w budowanie nowej rzeczywistości opartej na partycypacji, demokracji i etyce pooddawał w wątpliwość sens i zasadność realizowanych dziś działań.

ZASADA PRAWDY OBIEKTYWNEJ

Sformułowana w art. 7 KPA **zasada prawdy obiektywnej** zobowiązuje organ administracyjny do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a tym samym do załatwienia sprawy. Prawidłowe załatwienie sprawy jest uwarunkowane oparciem rozstrzygnięcia na obiektywnie istniejących oraz właściwie ocenionych okolicznościach faktycznych. Jednocześnie z zasady tej wynika dla organu jeszcze jeden obowiązek, -wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego. Dodatkowo zasada prawdy obiektywnej połączona została w końcowej części art. 7 z zasadą uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. W wyroku z 18.11.1993r. (III ARN 49/93) Sąd Najwyższy podkreślił iż: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli."

ZASADA POGŁĘBIANIA ZAUFANIA

Kolejną zasadą sformułowaną w KPA jest **zasada pogłębiania zaufania** (art. 8), która brzmi następująco: **Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli**. „Zasadę zaufania łatwiej jest ujmować i precyzować od strony negatywnej , a więc nie tyle określając działania, które się na nią składają, ile wyliczając takie zachowania organów administracji publicznej, które pozostają z nią w sprzeczności. Budząca zaufanie praktyka działania organów

administracyjnych powinna zatem spełniać postulat przewidywalności i pewności, a ponadto powinna opierać się na przejrzystych i jasnych zasadach."[122]

Naruszenie zasady wyrażonej w art. 8 KPA ma miejsce wówczas, gdy organy prowadzące postępowanie – bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy – uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy (zob. wyrok NSA z 10.08.1983r., I SA 367/83).

Zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa konkretyzują także inne dyrektywy odnoszące się do sposobu działania organów administracji publicznej. **Do dyrektyw tych należą m.in.:**

- reguła interpretowania i rozstrzygania wątpliwości w sprawie na korzyść obywatela jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny (zob. wyrok NSA z dnia 23.09.1982r., II SA 1031/82; wyr. NSA z dnia 08.03.2000r., V SA 1483/99),
- obowiązek precyzyjnego wskazania przez organ administracyjny motywów wydanego rozstrzygnięcia (zob. wyrok NSA z dnia 08.09.1987r., IV SA 417/87),
- zasada ochrony obywatela, który podejmuje swoje działania w dobrej wierze oraz w zaufaniu, iż czynności organów państwa, które się do niego odnoszą, są zgodne z prawem (zob. wyrok SN z dnia 04.11.1994r., III ARN 28/94),
- niedopuszczalność stosowania zróżnicowanych kryteriów oceny dowodów w zależności od tego, co jest przedmiotem postępowania (zob. wyrok NSA z dnia 14.12.1994 r., SA/Bk 26/94).

W związku z powyższym **za działania organów, naruszające zasadę ogólną postępowania** administracyjnego wyrażoną w art. 8 KPA, należy uznać między innymi **załatwianie spraw administracyjnych w formie niepodlegającej żadnej kontroli „pism" lub „informacji" kierowanych do stron w sytuacji, gdy przepisy wymagają wydania aktu administracyjnego** (zob. wyrok NSA z dnia 25.08.2005r., I OSK 36/05).

[122] Ibidem.

KULTURA ADMINISTROWANIA

„W piśmiennictwie podkreśla się, iż istotnym czynnikiem, który urzeczywistnia zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, jest **kultura administrowania** będąca nie tylko pochodną organizacji i sposobu pracy organów, ale także uwarunkowana kwalifikacjami merytorycznymi i moralnymi podmiotów administrujących. Na kulturę administrowania składa się m.in.: kultura władzy, czyli sposób jej sprawowania, metoda realizowania funkcji publicznych, kultura osobista urzędników, właściwy styl kontaktowania się z petentami, poszanowanie godności administrowanych, uczciwość, takt, elastyczność, a także pryncypialność (zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Zasady Kodeksu postępowania administracyjnego)”[123].

ZASADA UDZIELANIA INFORMACJI

Niemniej ważną zasadą w postępowaniu administracyjnym jest także **zasada udzielania informacji** wyrażona w art. 9 KPA, której literalne brzmienie jest następujące: „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.”

Powołany wyżej przepis zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do udzielania stronom wszelkich informacji wiążących się z załatwieniem sprawy, chodzi tu zarówno o informacje o przepisach prawa materialnego, jak i proceduralnego, z których wynikają dla strony uprawnienia i obowiązki (zob. wyrok NSA z 11.07.2001r. I SA 2447/00).

Co więcej, w piśmiennictwie przyjmuje się, iż w stosunku do stron postępowania administracyjnego norma wynikająca z art. 9 KPA całkowicie uchyla zasadę *ignorantia iuris nocet* (nieznajomość prawa nie usprawiedliwia).

[123] Ibidem.

ZAŁATWIANE SPRAW BEZ ZBĘDNEJ ZWŁOKI

Zgodnie art. 35 KPA sprawy powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca.

EKSPERTYZA: WZMOCNIENIE MECHANIZMÓW PARTNERSTWA MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ A SEKTOREM TRZECIM W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

DR DOROTA JEGOROW, DR ANDRZEJ NIEDUŻAK, MGR ROBERT KAROWIEC, ANDRZEJ STACHNIUK

4.1.2. WZMOCNIENIE MECHANIZMÓW PARTNERSTWA MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ A SEKTOREM TRZECIM W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Wsparcie dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego stanowi niezbędny element budowy nowoczesnego i partnerskiego państwa. Wymaga to realizacji szeregu zadań publicznych.

WSPÓŁPRACA MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ A PARTNERAMI SPOŁECZNYMI, ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI I ORGANIZACJAMI ZAWODOWYMI

Biorąc pod uwagę wyniki zawarte w dostępnych pracach analityczno-badawczych okazuje się, że administracja publiczna w swych działaniach wciąż nie wykorzystuje potencjału partycypacji społecznej[124]. Brak pożądanej współpracy to m.in. brak koordynacji działania wielu instytucji z założenia odpowiedzialnych za realizację założonego celu, będącego konsekwencją braku lidera, co ostatecznie przekłada się na marnotrawienie środków publicznych[125]. Potwierdzają to najnowsze wyniki badań nt. kondycji sektora pozarządowego, gdzie jednym z wniosków jest stwierdzenie „wiele

[124] M. Sakowicz [red.], Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE – prace analityczne słuchaczy KSAP XVIII Promocji, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 9.

[125] Ibidem, s. 13.

zostało jeszcze do zrobienia w zakresie relacji środowiska samorządowego i pozarządowego”[126].

Chociaż współpraca administracji publicznej z organizacjami społecznymi na najniższym szczeblu układa się poprawnie, to im wyżej w hierarchii organów oraz im bardziej skomplikowane są poruszane problemy, tym gorzej. Brakuje przede wszystkim stałej współpracy, dialogu społecznego i traktowania przez władze publiczne społeczności lokalnej jak równoprawnego partnera. Dlatego należałoby oczekiwać większego zaangażowania samorządu we współpracę z organizacjami reprezentującymi interesy obywateli[127].

Wiedza nt. istnienia procedur czy zasad współpracy związana jest ściśle z działaniami informacyjnymi urzędów (które to, mając na względzie skuteczność wprowadzanych uregulowań, powinny szeroko informować o nich podmioty zainteresowane) oraz determinuje poziom i jakość współpracy między samorządem a organizacjami – niezależnie od tego, czy winnych braku poinformowania należy szukać po stronie samorządowej czy pozarządowej[128].

KSZTAŁTOWANIE/EDUKOWANIE W SPOŁECZEŃSTWIE POSTAW OBYWATELSKICH

KONSULTACJE SPOŁECZNE JAKO WYRAZ PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ. WSPIERANIE DIALOGU MIĘDZY JEDNOSTKAMI PUBLICZNYMI, SPOŁECZNYMI I PRYWATNYMI

Choć temat konsultacji społecznych jest coraz bardziej popularny, coraz więcej mówi się o partycypacji obywatelskiej, to nikt nie zweryfikował jakości instytucji prawnych, które są w systemie, a które z założenia winny służyć włączaniu obywateli w proces podejmowania decyzji. Zespół badaczy z Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia oraz SMG/KRC, w ramach projektu „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych”, zmierzył się z problematyką konsultacji społecznych na różnych

[126] J. Herbst, J. Przewłocka, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 125.

[127] M. Sakowicz [red.], Partycypacja społeczna …, op. cit., s. 310.

[128] J. Herbst, J. Przewłocka, Podstawowe fakty …, op. cit., s. 124.

poziomach samorządu w całym kraju od strony administracji, organizacji pozarządowych i od strony samych obywateli[129].

CZY KONSULTACJE SĄ STOSOWANE W PRAKTYCE?

Stosowanie konsultacji społecznych reguluje Ustawa o samorządzie terytorialnym, która wprowadziła konsultacje społeczne obligatoryjnie w kilku konkretnych przypadkach. Pod koniec lat 90. i w pierwszej dekadzie XXI wieku uchwalono kolejne akty prawne, które wprowadziły wymóg konsultacji w obszarze ochrony środowiska, polityki społecznej, współpracy z organizacjami. Niestety, jak to często bywa z zapisami formalnymi, są one realizowane, ale wyłącznie w sposób fasadowy, byle zgodnie z procedurą. Tak niestety jest niejednokrotnie w przypadku konsultacji społecznych. Różnicę między rzeczywistością prawną a realiami obywatelskimi obrazuje przypadek dostępu do informacji publicznej zaprezentowany we wcześniejszej ekspertyzie. Konsultacje społeczne mają często charakter fikcyjny. Polegają one np. wyłącznie na zamieszczeniu na stronie internetowej dokumentów, które mają być konsultowane. Czasami informacja o tym, że można coś skonsultować pojawia się tylko na tablicy informacyjnej w urzędzie. Zainteresowani obywatele mogą w określonym terminie złożyć swoje uwagi do dokumentacji. I właściwie na tym koniec. W najlepszym razie te uwagi są zebrane na koniec w jakimś raporcie. Pomimo zatem istniejących rozwiązań prawnych okazuje się, że istniejący system się nie sprawdza[130].

Niezbitym dowodem potwierdzającym powyższe uwagi są zakończone 30 sierpnia br. konsultacje „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011 – 2016". Na stronie internetowej MSWiA, a zatem organizatora przedmiotowych konsultacji, zamieszczona została informacja: „Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.) MSWiA prowadziło konsultacje projektu (…). Uwagi do projektu zgłosiła jedna organizacja. W załączonej tabeli znajdują się zgłoszone uwagi wraz ze stanowiskiem

[129] M. Dobranowska-Wittels, Same wartości demokratyczne nie wystarczają (na podstawie wywiadu z P. Sadurą), 2011-07-27 [w:] http://civicpedia.ngo.pl/ngo/666426.html.

[130] Ibidem.

MSWiA i jego uzasadnieniem”[131]. Jakże ważna tematyka, a tylko jedna organizacja podjęła trud włączenia się w proces uzgadniania tak ważnego dla całego społeczeństwa programu. Należy w tym przypadku poszukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się stało. Z pewnością przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele.

PARTYCYPACJA PUBLICZNA NIE JEST MOŻLIWA BEZ INFORMACJI

Partycypacja publiczna nie jest możliwa bez informacji – a dostęp do informacji w Polsce wiąże się z rozmaitymi trudnościami i wątpliwościami. Problemów związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych jest wiele. Po pierwsze sposób informowania obywateli jest bardzo często nieefektywny i nie spełnia założeń rzetelnej informacji. Materiały prezentowane przez przedstawicieli administracji publicznej niejednokrotnie są niepełne, często ogólnikowe, streszczone w języku niespecjalistycznym, bez wskazania rozwiązań alternatywnych[132]. I to właśnie m.in. system informowania, tj. ograniczenie informacji o prowadzonych konsultacjach poprzez zamieszczenie jej na stronie internetowej instytucji organizującej konsultacje z pominięciem licznych portali tematycznych a priori, ogranicza spektrum potencjalnych uczestników konsultacji. Błędnym jest założenie, iż ewentualni opiniodawcy konsultowanych dokumentów śledzą wszystkie strony internetowe instytucji publicznych. Wystarczyłoby w ww. przypadku zbudować system konsultacji społecznych oparty na jednym portalu internetowym. Informacja o prowadzonych konsultacjach społecznych z pewnością zyskałaby znacznie szersze grono odbiorców. Póki co, z powodzeniem można by było wykorzystywać portale skierowane m.in. do organizacji pozarządowych czy sfery naukowej, które dla wielu przedstawicieli tych środowisk stanowią podstawową lekturę dnia codziennego (np. www.ngo.pl, www.naukawpolsce.pap.pl).

Istotną barierą w prowadzeniu konsultacji społecznych jest często niedogodny i zbyt krótki czas na nie przeznaczony. Często brakuje również sygnału zwrotnego dotyczącego efektów konsultacji oraz przyczyn odrzucenia zgłaszanych propozycji. Niski jest także udział organizacji pozarządowych w procesie dialogu społecznego, prawdopodobnie

---

131 http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/707/9273/Rzadowy_Program_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2011_2016.html.

132 P. Zapotoczny, Dialog społeczny po opolsku, 2011-06-30 [w:] http://www.ocwip.pl/glos-ngo/zobacz/spoleczny-po-opolsku.

dlatego, że organizacje te nie są świadome wagi swojego głosu. Przedstawiciele administracji publicznej wciąż nie doceniają roli trzeciego sektora, a organizacje pozarządowe nadal nie są świadome swojej wartości. Praktyka pokazuje, że jeżeli organizacje pozarządowe podejmą się trudu uczestnictwa w procesie współdecydowania o rozwoju ich okolicy, to spotykają się z przykrym i zniechęcających doświadczeniem konsultacji społecznych. Przykładem tego jest odważny głos K. Słodczyk: „Zebranie trwało długo, najważniejsze sprawy przedstawiano na końcu, zainteresowanych było mało, zaczęło się od narzekania, potem parę ludzi mówiło nie merytorycznie, ale im nie przerywano, wyjaśnienia, wątpliwości były mgliste, a w końcu wszyscy opuścili lokal niezadowoleni, z poczuciem straconego czasu”[133]. Sytuacje takie są niedopuszczalne, a wymagają przede wszystkim wysokiego wzajemnego szacunku obu stron biorących udział w konsultacjach.

SAM IDEALIZM NIE WYSTARCZY

Choć pojawia się coraz więcej urzędników, którzy są pozytywnie nastawieni do konsultacji społecznych, to jednak przy braku wiedzy i właściwych narzędzi, może to skończyć się tym, że albo oni się szybko rozczarują, albo rozczarują ludzi, których na początku zarażą swoim entuzjazmem. **Jednak najczęściej przeszkodą rzeczywiście jest opór wobec konsultacji.** Jego przyczyny mogą być różne w zależności od tego, czy chodzi o szeregowych pracowników administracji czy o decydentów. Wójtowie, burmistrzowie, starostowie, prezydenci czy inni przedstawiciele władz publicznych często widzą w konsultacjach społecznych zagrożenie dla przedstawicielskiej formy demokracji. Uważają, że skoro zostali wybrani, to mają mandat do kierowania życiem politycznym społeczności lokalnej i konsultacje społeczne nie są im potrzebne. Nie widzą szczególnej wartości w partycypacji obywatelskiej. Prawdziwość powyższej tezy potwierdziły wyniki badania prof. Pawła Swianiewicza, który porównywał postawy liderów samorządowych w kilku krajach Europy. W ramach przedmiotowych badań analizie poddano deklarowane przywiązanie do różnych wartości, np. efektywności, niezależności od centrum, demokracji. Polscy samorządowcy kładli przede wszystkim ogromny nacisk na efektywność. Dopiero potem było przywiązanie do niezależności od centrum, a na końcu wreszcie wartości demokratyczne. Pokazuje to, jak mogą być odbierane mechanizmy

[133] Ibidem.

konsultacji i partycypacji społecznej. Jeśli nie zwiększają one efektywności, to samo to, że realizują wartości demokratyczne nie przekonuje nikogo[134].

EFEKTYWNOŚĆ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Pomiar efektywności konsultacji społecznych nie jest prosty, zresztą tak jak ogólnie trudne są wszelkie analizy jakościowe. Z pewnością konsultacje wydłużają proces podejmowania decyzji, jednak z drugiej strony mogą okazać się bardzo kreatywne, choć to w dużej mierze warunkowane jest ich organizacją. Niejednokrotnie podczas konsultacji znajdowano rozwiązania, których nikt nigdy wcześniej nie brał pod uwagę. Konsultacje jako mechanizm włączania obywateli mogą spowodować, że oni sami coś zaproponują, zrealizują jakieś działania, odciążając administrację publiczną. Jest wiele aspektów, w których konsultacje mogą się okazać narzędziem efektywnym. Jeżeli uwzględnimy np. uprawomocnienie decyzji w opinii społeczności lokalnej, to z całą pewnością dobrze przeprowadzone konsultacje mogą zwiększyć legitymizację. Obywatele zainteresowani sprawami publicznymi mają wyższe oczekiwania wobec jakości usług publicznych i zmuszają administrację publiczną do lepszego działania, co w dłuższej perspektywie stanowi impuls rozwojowy[135].

Żeby w pełni korzystać z możliwości, jakie mogą dać konsultacje społeczne, trzeba znać wymiar ich użyteczności, a to wymaga zmiany kultury ich prowadzenia.

POLSKI MODEL KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Obecnie w Polsce można wyróżnić dwa modele prowadzenia konsultacji społecznych. Jeden polega na tym, że w urzędzie jest wyodrębniony wydział, który zajmuje się organizowaniem tego procesu. Drugi – stosowany w większości samorządów – polega na tym, że za konsultacje społeczne odpowiadają pracownicy merytoryczni danego wydziału. Stosowanie pierwszego modelu jest możliwe, ale jedynie w dużych ośrodkach miejskich. Nie ma natomiast żadnej racji bytu w gminach wiejskich, w których bardzo często jedna osoba odpowiada za szereg różnych zadań. Niezależnie jednak od modelu konsultacji społecznych bardzo dużo zależy od kompetencji społecznych urzędnika. Prowadzenie konsultacji społecznych – obok procedur i metod, które się stosuje – to jest po prostu

[134] M. Dobranowska-Wittels, Same wartości …, op. cit..

[135] Ibidem.

m.in. kontakt z ludźmi, otwartość i gotowość do słuchania, umiejętność zorganizowania spotkania z większą liczbą osób. Wszystko zależy od tego, czy człowiek kierujący jednostką jest dobrym menedżerem i umie dostrzec osoby, które mają te kompetencje i kwalifikacje. Z tym nie jest jednak w Polsce dobrze. Konsultacje społeczne są traktowane jako niechciany obowiązek, który nie jest ani ważny, ani prestiżowy, a wiąże się z dodatkową pracą. Tematyka konsultacji społecznych winna stać się obowiązkowym elementem szkoleń kadry administracji publicznej. **Przyszły lub już pracujący urzędnik powinien wiedzieć, że na całym świecie, a przede wszystkim w UE, zmienia się model administracji publicznej, wprowadzane są coraz dalej idące procedury włączania obywateli do współdecydowania.** Wiedza ta powinna być przekazywana w sposób profesjonalny, a przede wszystkim z nastawieniem na jej praktyczne zastosowanie. Nie ma jednak szans na dobre konsultacje społeczne, gdy władza, która jest stroną sporu z mieszkańcami, sama je prowadzi[136], a taki model konsultacji dominuje w Polsce.

AKTYWIZACJA TRZECIEGO SEKTORA I WZMACNIANIA JEGO ROLI W KRAJU, W TYM PRZEDE WSZYSTKIM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Przejawem pozytywnej aktywizacji trzeciego sektora jest chociażby niniejsza publikacja, będąca świadomą próbą włączenia się organizacji pozarządowej w proces modernizacji krajowych polityk publicznych – jako kluczowego wymiaru dla sprawnego funkcjonowania państwa.

Niestety, biorąc pod uwagę szereg barier natury proceduralnej i mentalnościowej stojących po stronie administracji publicznej, zainteresowanie realizacją zadań publicznych przez organizacje pozarządowe jest w Polsce skutecznie hamowane.

ROZWÓJ MECHANIZMÓW WSPÓŁPRACY MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ A INSTYTUCJAMI TRZECIEGO SEKTORA

Zgodnie z zasadą pomocniczości oraz efektywności zasadne jest, by administracja publiczna w szerokim zakresie współpracowała w realizacji swoich zadań z organizacjami pozarządowymi. Taka możliwość, a nawet zachęta została zawarta w uchwalonej

[136] Ibidem.

w 2003 r. Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Prowadzony cyklicznie monitoring funkcjonowania tego dokumentu wskazuje, że współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem rzeczywiście jest prowadzona i to w dość szerokim zakresie[137]. Choć zdania w tym zakresie są podzielone. Okazuje się bowiem, że zaledwie 50% organizacji potwierdza, że w ich gminie istnieje program współpracy z organizacjami. Jednocześnie na podstawie innych badań możemy szacować, że programy takie uchwaliło blisko 90% gmin w Polsce[138].

Dostęp do funduszy europejskich otworzył również możliwość pełnego lub częściowego powierzania zadań publicznych instytucjom trzeciego sektora. Zawiązana współpraca ma jednak głównie wymiar ilościowy, co tak naprawdę nie sprzyja jej rozwojowi w wymiarze jakościowym. Chodzi o to, by administracja publiczna działała na partnerskich zasadach z organizacjami pozarządowymi dla rozwiązywania problemów społecznych[139].

UPOWSZECHNIANIE PARTNERSKIEGO SPOSOBU KREOWANIA I REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Partnerska współpraca w realizacji zadań publicznych bezwarunkowo wymaga pełnej jawności i rozbudowania sprawnego systemu informacyjnego. Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji bezpośrednio ich niedotyczących, nie jest ani łatwe, ani tanie i napotyka na wiele pytań i dylematów m.in.:

1. Czy przed podjęciem decyzji obywatele zasięgają opinii w ramach ustawowo powołanych przez państwo organów publicznych, instytucji konsultacyjnych i opiniodawczych (czy dołożono należytych starań, by obywatele posiedli odpowiednią wiedzę w tym zakresie, a to rola przedstawicieli administracji publicznej)?
2. Czy władze przed podjęciem decyzji informują o swoich planach związanych z projektami? Czy przed podjęciem decyzji władza i obywatele współpracują (negocjacje, wspólne planowanie, osiąganie konsensusu) i wspólnie podejmują

[137] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna ..., op. cit., s. 31.

[138] J. Herbst, J. Przewłocka, Podstawowe fakty ..., op. cit., s. 124.

[139] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna ..., op. cit., s. 31.

kompromisową decyzję np. w formie porozumienia lub wspólnego programu? Czy władze akceptują te decyzje, kontrolując ewentualnie ich proceduralną legalność i poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym?

3. Czy obywatele decydują całkowicie jednostronnie, samodzielnie i swobodnie o tym, co wg nich ma znaleźć się, m.in. w budżecie gminy na podstawie wymogów prawa?
4. W jakiej formie ma się to odbywać: referenda ogólnokrajowe i lokalne, obywatelskie projekty ustaw, petycje obywatelskie, pisemne wnioski grup obywateli wymagające rozpatrzenia przez władze, parlamentarne komisje badawcze z udziałem organizacji społecznych, konferencje skierowane na osiągnięcie konsensusu, badania sondażowe obywateli, fora użytkowników usług publicznych, panele obywatelskie, wysłuchania publiczne, sondaże telefoniczne, elektroniczna demokracja, konsultacje internetowe, głosowania on-line (należy w tym przypadku zaznaczyć, że nie każdy ma dostęp do Internetu, a nawet gdyby sytuacja ta się zmieniła, to pojawia się problem wykluczenia cyfrowego, szczególnie wśród starszych obywateli Polski)?
5. Czy decyzje podjęte przez obywateli będą dla władz wiążące, czy jedynie fakultatywne (władza i tak zrobi co zechce)?
6. Proces formowania projektów, dla których tłem zawsze są finanse jest procesem walki politycznej. Przechwytywanie części budżetu to również cel licznych grup interesu. Czy partycypacja obywateli w swobodnym tworzeniu projektu nie będzie zakłócona przez te grupy?
7. Czy udział obywateli w procesie budżetowym nie doprowadzi do zjawiska tzw. „koncertu życzeń”? Kto będzie pełnił funkcję „strażnika” budżetu dążącego do ograniczania wysokości żądań?
8. Często postulaty budżetowe środowisk społecznych mogą być wzajemnie wykluczające się w danym roku budżetowym (np. ekologia kontra infrastruktura, gospodarka kontra kultura). Czy w uchwale uwzględniono konsultowanie założeń, selekcję priorytetów i zadań, podejmowanie decyzji? Czy w uchwale zawarto mechanizmy, które ograniczają takie zjawiska, jak konflikt interesów czy marnotrawstwo środków (udzielanie wsparcia na słabe inicjatywy lub w nieproporcjonalnej wysokości)?
9. Czy obywatele uczestniczący w procedurze budżetowej będą tak jak władze obarczone prawną odpowiedzialnością za przygotowanie całego budżetu?

10. Czy w uchwale ustanawiającej program współpracy władz z mieszkańcami określono: koszty związane ze wsparciem technicznym – np. wynajem sal, nieodpłatna praca urzędników, koszty reprezentacji, koszty szkoleń?
11. Czy przyjęte i stosowane procedury ograniczają możliwości wystąpienia różnorodnych dysfunkcji i patologii, w tym zjawisk korupcyjnych?
12. Czy stosowane procedury skutkują lepszym wykorzystaniem środków publicznych?

Dopiero odpowiedź na ogół powyższych pytań w pełni połączona ze świadomością istnienia ww. płaszczyzn problemowych zarówno w gronie przedstawicieli administracji publicznej, jak i organizacji trzeciego sektora, może, choć nie musi, przełożyć się na sprawne partnerskie kreowanie i realizowanie zadań publicznych.

EKSPERTYZA: WSPARCIE DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA

DR DOROTA JEGOROW, MGR DOROTA STASAL-SZAJNER

4.1.3. WSPARCIE DLA INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA

Wzmacnianie zdolności administracyjnych instytucji publicznych jest elementem niezbędnym do poprawy sprawności i efektywności zarządzania i wdrażania polityki spójności[140]. Niwelowanie głównych słabości systemu zarządzania i wdrążania polityki spójności powinno być oparte o szereg czynników zarówno natury formalnej, jak i społecznej.

DZIAŁANIA NA RZECZ WZROSTU STABILNOŚCI ZATRUDNIENIA I PODNOSZENIA JAKOŚCI ZASOBÓW LUDZKICH ZAANGAŻOWANYCH W REALIZACJĘ POLITYKI SPÓJNOŚCI

Dwie jakże ważne wykładnie gwarantujące spójność społeczną i gospodarczą, a jednocześnie charakteryzujące się niskim wskaźnikiem korelacji (dodatniej).

Mówienie o polityce spójności wśród przedstawicieli administracji publicznej różnego szczebla, to często jakby opowiadanie współczesnych bajek, z niewiedzy których nie można tłumaczyć się wiekiem, bo nie jest to stosowne wytłumaczenie. Wykonując proste badanie[141] okazało się, że wiedza społeczeństwa polskiego nt. polityki spójności jest znikoma. Wśród 486 osób, które zostały zapytane czym jest polityka spójności, zaledwie 7 udzieliło poprawnej odpowiedzi, co dało niespełna 1,4% wskazań.

[140] Ocena systemu realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty w latach 2004-2006 wskazuje na szczególne problemy i potrzeby instytucji obsługujących fundusze strukturalne. Stąd instytucje realizujące NSRO w latach 2007-2013 wymagają oddzielnego wsparcia, udzielanego w ramach pomocy technicznej.

[141] Anonimowy swobodny wywiad wśród pracowników administracji publicznej szczebla lokalnego i regionalnego, w tym IP, oraz pracowników naukowych/naukowo dydaktycznych bez wskazywania tła rozmowy – przedmiotowego badania ewaluacyjnego. Objęcie badaniem tak szerokiego spektrum respondentów możliwe było poprzez włączenie się do przedmiotowego badania niemal wszystkich członków zespołu badawczego.

W przypadku pracowników administracji publicznej (zajmujących stanowiska urzędnicze) wśród udzielnych 53 wskazań zaledwie 2 były poprawne, tj. niespełna 4%. Wskazania pracowników naukowych nieznacznie różniły się od wskazań przedstawicieli administracji publicznej. Wśród 71 wskazań w tej grupie zaledwie 3 odpowiedzi były poprawne, co w tym przypadku dało wynik na poziomie nieznacznie przekraczającym 4%.

Powyższe dane statystyczne nie pozostawiają złudzeń, iż wiedza nt. polityki spójności nie jest w Polsce powszechna, zarówno w całym społeczeństwie, jak i w grupie założonych propagatorów „nowej wiedzy", w tym m.in. przedstawicieli instytucji zaangażowanych w realizację NSRO.

Podobny problem dotyczy rozumienia istoty polityk publicznych, który w społeczeństwie polskim również jest znikomy.

WYPOSAŻENIE STANOWISK PRACY W NOWOCZESNY SPRZĘT, W TYM SPRAWNIE FUNKCJONUJĄCY INFORMATYCZNY SYSTEM MONITORINGU I KONTROLI

Nowoczesny sprzęt nie zapełni luki kompetencyjnej osób zaangażowanych w jego obsługę. Bardzo ważnym jest w tym przypadku skorelowanie działań polegających na uzupełnieniu niezbędnego zaplecza infrastrukturalnego przy jednoczesnym zapewnieniu jego profesjonalnej obsługi.

SPRAWNY PRZEPŁYW INFORMACJI MIĘDZY JEDNOSTKAMI ZAANGAŻOWANYMI W PROCES REALIZACJI NARODOWYCH STRATEGICZNYCH RAM ODNIESIENIA

W tym obszarze zaniedbań, a być może po prostu zaniechań, jest bardzo dużo. Przykładem jest chociażby bierność w obszarze pożądanego wsparcia projektodawców realizujących projekty współfinansowane z funduszy europejskich przez Centrum Projektów Europejskich (CPE) – państwową jednostką budżetową, utworzoną przez Ministra Rozwoju Regionalnego w celach wspierania instytucji realizujących programy operacyjne Współpracy Transgranicznej i Współpracy Międzyregionalnej w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) oraz wspieranie instytucji realizujących PO KL

i podmiotów odpowiedzialnych za upowszechnianie wiedzy o EFS w zakresie innowacyjności i współpracy ponadnarodowej[142].

Przykładem biernej postawy CPE wobec problemów zgłaszanych przez projektodawców jest poniżej przedstawiona historia podjętego dialogu właśnie z CPE przez Stowarzyszenie CIVIS. Przedmiotowa sprawa dotyczy poszukiwania przez stowarzyszenie rozwiązania zgodnego z obowiązującymi wytycznymi w zakresie realizacji projektu w ramach PO KL, a nie wynikającego wprost z obowiązujących przepisów i odmiennie interpretowanego przez różne IP.

28 lipca 2011 r. Stowarzyszenie CIVIS wysłało zapytanie do CPE o treści:

„Sprawa dotyczy stowarzyszenia nie prowadzącego działalności gospodarczej.

Stowarzyszenie nie zatrudnia żadnych osób w ramach podstawowej działalności z uwagi na brak środków finansowych (wszelkie działania związane z prowadzeniem stowarzyszenia, zarządzaniem, rozliczeniem z US prowadzi zarząd posiadający kompetencje w tym wymiarze), nie mniej jednak realizacja projektów wymaga znacznego nakładu pracy zarówno w obszarze zarządzania całą jednostką, jak i rozliczeń finansowych zgodnie z obowiązkiem podatkowym/sprawozdawczym.

1. Czy w ramach kosztów pośrednich możliwe jest zatrudnianie na podstawie umów cywilno-prawnych lub umów o pracę osób pełniących obowiązki pełnomocników zarządu, nadzorujących działania stowarzyszenia w obszarze poszczególnych projektów zgodnie ze standardami pracy całej organizacji? Nie chodzi w tym przypadku o dodatkowe zatrudnienie, ale o zatrudnienie nowych osób na stanowiskach, których w organizacji nie ma.

2. Jw. - dotyczy stanowiska księgowego/j?

W interpretacji MRR znajduje się zapis:

19. Czy rozliczany w ramach kosztów pośrednich personel obsługowy, księgowa lub osoby uprawnione do reprezentowania jednostki będą stanowiły personel projektu?

[142] http://www.cpe.gov.pl/.

W związku z zapisami Wytycznych, personel obsługowy, księgowa lub osoby uprawnione do reprezentowania jednostki nie będą stanowiły personelu projektu, gdyż wydatki związane z wynagrodzeniem tych osób zawierają się w katalogu kosztów pośrednich. Natomiast zgodnie z definicją personelu projektu zawartą w Wytycznych jako personel należy rozumieć osoby zaangażowane do realizacji zadań w ramach projektu, które osobiście wykonują zadania w ramach projektu. Koszty pośrednie nie stanowią jednak zadania merytorycznego w rozumieniu Wytycznych. W związku z powyższym, przepisy podrozdziału 4.5 Wytycznych nie mają zastosowania do kosztów pośrednich.

Warto przy tym odnotować, iż koszty pośrednie generowane są niezależnie od tego, czy beneficjent realizuje projekt w ramach PO KL, czy też prowadzi standardową działalność. W związku z realizacją projektu przez beneficjenta, zadania administracyjne ulegają zwiększeniu. Powstałe z tego tytułu koszty administracyjne (m.in. koszty zarządu, obsługi księgowej, personelu obsługowego) mogą zostać pokryte w ramach kosztów pośrednich rozliczanych w ramach projektu. Nie jest jednak dopuszczalne rozliczanie ww. kosztów w ramach kosztów bezpośrednich projektu. **Wg tego zapisu nie mamy możliwości zatrudnienia osób na ww. stanowiskach (pełnomocnik zarządu, księgowa/y) w ramach kosztów bezpośrednich, a np. osoba pełniąca obowiązki koordynatora w ramach projektu odpowiada jedynie za projekt, a nie za stowarzyszenie.** W związku z powyższym, nie jest również właściwe zawieranie z ww. osobami dodatkowych umów cywilnoprawnych na wykonywanie zadań w ramach projektu PO KL.

W naszym przypadku nie chodzi o dodatkowe zatrudnienie osób zatrudnionych w stowarzyszeniu, ale zatrudnienie osób na nowych stanowiskach związanych z realizacją projektu /Jest to zgodne z art. 2 ust. 3 ustawy Prawo o stowarzyszeniach (ustawa dopuszcza możliwość zatrudniania przez stowarzyszenie pracowników do prowadzenia swych spraw; por. P. Sarnecki, Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz., Dom Wydawniczy ABC, 2007, wyd. III, s. 30)./".

Po tygodniu, tj. 3 sierpnia 2011 r. przyszła odpowiedź: „Szanowni Państwo, niestety, nie jesteśmy Państwu w stanie udzielić jednoznacznej interpretacji. Proszę zwrócić się o poradę do Regionalnego Ośrodka EFS w Chełmie (dane teleadresowe) (…) CPE".

Niestety, ale odpowiedź udzielona przez CPE nie przybliżyła projektodawcy do rozwiązana swojego problemu.

W zaistniałej sytuacji do CPE zostało wysłane kolejne zapytanie (3 sierpnia 2011 r.): „Witam, mimo wszystko bardzo prosimy o odpowiedź, ponieważ interpretacje różnych IP i ROEFS są ze sobą sprzeczne, a to pociąga straty finansowe, na które nie możemy sobie pozwolić. Bardzo proszę wskazać instytucję, która udzieli nam jednoznacznej odpowiedzi".

Odpowiedź CPE pojawiła się tego samego dnia, tj. 3 sierpnia 2011 r.: „Witam, wiążąca będzie dla Państwa interpretacja IP (…). CPE".

Czyli znowu brak konkretów. Wobec powyższego tego samego dnia (3 sierpnia 2011 r.) zostało wystosowane kolejne zapytanie do CPE: „Witam, Państwo udzielają ogólnych informacji i takiej potrzebujemy/zapis: http://www.efs.gov.pl/ : Instytucja Zarządzająca PO KL uprzejmie informuje, iż skrzynka mailowa (pokl@cpe.gov.pl) oraz Infolinia EFS służą do pytań ogólnych dot. EFS oraz PO KL 2007-2013/. Taką informację otrzymaliśmy również bezpośrednio od MRR w rozmowie telefonicznej, stąd nasze pytania. Naprawdę nie mamy się do kogo zwrócić. To, że różne IP odmiennie interpretują przepisy MRR, nie powinno być problemem beneficjentów/projektodawców, szczególnie w sytuacji, gdy niesie to ze sobą konsekwencje finansowe. Pytanie ma charakter ogólny, zatem jeszcze raz proszę o odpowiedź. /Z opisu Państwa kompetencji widać, iż macie wyższe niż IP oraz ROEFSy, zatem bardzo proszę o jednoznaczną interpretację/. Z poważaniem (…)".

Odpowiedź pojawiała się szybko, bo już następnego dnia, tj. 4 sierpnia 2011 r.: „Szanowni Państwo, Państwa zapytanie nie ma charakteru pytania ogólnego, ale jest zapytaniem o szczegółową i wiążącą interpretację, do wydawania których Krajowy Ośrodek EFS, prowadzący infolinię nie jest uprawniony. Przesłałam Państwa zapytanie do Wydziału Finansowego Departamentu Zarządzania EFS w MRR. Powinni odpowiedzieć Państwu bezpośrednio lub za naszym pośrednictwem. Wtedy prześlę odpowiedź (...). CPE".

No i nikt się nie odezwał pomimo ww. deklaracji. W związku z brakiem jakichkolwiek informacji z CPE po ponad miesiącu, tj. 8 września 2011 r. stowarzyszenie poszukujące wykładni nt. realizacji projektów w instytucjach tworzących tę wykładnię wystosowało kolejne zapytanie: „Szanowni Państwo, minął już ponad miesiąc od naszego zapytania (poniżej w treści e-maila) i nie dostaliśmy żadnej odpowiedzi. Bardzo prosimy o informacje zwrotną w przedmiotowej sprawie, która jest zasadnicza przy realizowanych przez nas projektach, ponieważ pojawiają się poważne konsekwencje finansowe (…)".

Niestety, ale nikt się nie odezwał. W związku z zaistniałą sytuacją po 11 dniach, tj. 19 września 2011 r., zostało wysłane kolejne zapytanie do CPE: „Witam ponownie, jeszcze raz ponawiam prośbę o informację w przedmiotowej sprawie (…)".

Odpowiedź pojawiła się tego samego dnia: „Szanowna Pani, pomimo naszych zapytań, MRR stoi na stanowisku, iż do sprawy powinno odnieść się Państwa IP".

Czyli zatem po prawie dwóch miesiącach okazało się, że projektodawca podejmujący się w pełni świadomej i odpowiedzialnej realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich nie może liczyć na wsparcie ze strony instytucji publicznych powołanych do tego, by skutecznie wdrażać rozwiązania leżące u podłoża polityki spójności. Zaprezentowana wyżej „przepychanka kompetencyjna" jest wyraźnym dowodem na brak sprawnego systemu realizacji NSRO. Skoro dziś, tj. w piątym roku perspektywy finansowej 2007-2013 problemy te są jak najbardziej aktualne, to z pewnością można mieć poważne wątpliwości, co do skuteczności wprowadzanych w Polsce rozwiązań m.in. w zakresie polityk publicznych.

21 września 2011 r. do CPE została wysłana kolejna wiadomość: „Biorąc pod uwagę zapis zawarty w NSRO: "Sprawny przepływ informacji między jednostkami zaangażowanymi w proces realizacji NSRO" oraz szereg innych zapisów leżących u podłoża realizacji celów polityki spójności jako przedstawiciel sektora pozarządowego wnosimy oficjalny wniosek o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, która jest kluczowa dla funkcjonowania naszej organizacji (z naszej wiedzy wynika, że wielu innych również). Bardzo prosimy o przedstawienie oficjalnego stanowiska w przedmiotowej sprawie."

Niestety, choć minął już miesiąc CPE nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Pomijając fakt braku wiążących interpretacji w przedmiotowej sprawie, tak wysoki poziom lekceważenia projektodawcy będącego przedstawicielem organizacji pozarządowej jest wysoce nieuczciwy. Nieuczciwość polega na tym, że najpierw zachęca się do współpracy, buduje się tło realnego partnerstwa, a nie tworzy się sprawnych mechanizmów współpracy, których brak naraża tak naprawdę te najaktywniejsze organizacje na poważne konsekwencje, m.in. finansowe.

Niestety ten wymiar jest również poważnym problemem realizacji zadań wpisanych w NSRO z założenia dyskryminującym wielu potencjalnych projektodawców. Szereg funkcjonujących w przedmiotowym obszarze rozwiązań cechuje się niską jakością przekładającą się na niską efektywność.

Choć nowa perspektywa finansowa 2007-2013, to już historia sięgająca ponad 5,7 roku, a przyszłość to niespełna 2,3 roku, to polityka informacyjna i promocyjna prowadzona jest w sposób nieudolny, na co wskazują liczne, poniżej zaprezentowane przykłady.

FORUM FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Niemal każdy internauta wie, iż nie ma skuteczniejszego i szybszego sposobu na wymianę poglądów/informacji w grupie wielu użytkowników terytorialnie rozproszonych, jak wykorzystanie forum dyskusyjnego.

Niestety MRR dostrzegło siłę tego medium ze znacznym opóźnieniem, bo dopiero w br., tj. dokładnie w sierpniu 2011 r., gdy pod adresem www.forum.funduszeeuropejskie.gov.pl pojawiło się forum dotyczące ogółu funduszy europejskich. Tak duże opóźnienie w uruchomieniu, oczywiście współfinansowanego ze środków EFRR, tak ważnego medium w dobie społeczeństwa informacyjnego z pewnością nie świadczy o profesjonalizacji zadań realizowanych na poziomie IZ w zakresie prowadzenia skutecznej polityki informacyjnej. Dziś (koniec października 2011 r.) forum liczy 280 zarejestrowanych użytkowników, za którymi kryje się zaledwie 50 wpisów. No cóż, z pewnością nie świadczy to o popularności stworzonego medium, a szkoda, bo mogłoby stać się cennym źródłem informacji zarówno dla wielu projektodawców, jak również usprawniłoby przepływ informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację NSRO.

Być może problemem jest proces rejestracji na forum, który został skomplikowany niemal maksymalnie, jak to jest tylko możliwe. Przy czym, osoba zainteresowana wpisami na forum nie może ich przeczytać bez uprzedniej rejestracji. Jest to rzadkość na forach społecznościowych, które zazwyczaj nie blokują zamieszczanych na nich treści. Rejestracja wymagana jest w sytuacji, w której internauta chce włączyć się w dyskusję

zabierając w niej głos poprzez swój wpis. Z pewnością wprowadzone ograniczenia nie zostały przemyślane na etapie ich konstruowania.

Kolejnym poważnym mankamentem przedmiotowego forum jest zastosowany proces akceptacji wpisów, tj. opóźniona moderacja przez administratora forum.

INFORMACJE O KONKURSACH

Do dziś nie wypracowano mechanizmu, który gwarantowałaby zamieszczanie przejrzystej i kompleksowej informacji o organizowanych konkursach w jednym ogólnie dostępnym miejscu. Choć od dawna funkcjonuje strona internetowa pod adresem www.funduszeeuropejskie.gov.pl. to IP organizujące konkursy nie są zobowiązane (takie informacje zespół badawczy pozyskał w bezpośrednich rozmowach z przedstawicielami IP) do systematycznego przekazywania informacji o organizowanych konkursach bądź z tego obowiązku się nie wywiązują.

Biorąc jednak pod uwagę np. zapis zawarty w dokumencie „Plan komunikacji PO KL”[143]: „Instytucja Zarządzająca prowadzi i administruje stroną www.efs.gov.pl, na której znajdują się m.in.: informacje o planowanych konkursach” można by przypuszczać, że w przypadku PO KL nie powinno być problemów w przedmiotowym wymiarze. Niestety obowiązku tego nie dopełniła m.in. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (IP2) w ramach konkursu zamkniętego nr 1/POKL/5.6/2009 na projekty innowacyjne testujące PO KL: „Budowanie mechanizmów dla uprawiania polityk publicznych „w oparciu o dowody” (ang. evidence-based policy). Tworzenie instytucjonalnych warunków do uruchamiania pilotaży eksperymentalnych wdrożeń.” Problemu nikt nie dostrzegł. No cóż, skoro przykład idzie z samej „góry”, to chyba nie można oczekiwać zbyt wiele na „dole”.

Nie można żądać od potencjalnych projektodawców, aby śledzili wszystkie strony internetowe IP, przecież jest ich tak wiele. Żądać można jednak, aby osoby zarządzająca poszczególnymi IP wywiązywali się z zapisów zawartych w obowiązujących dokumentach. System odpowiedzialności winien być precyzyjnie uregulowany. Pokłosiem tak mało transparentnej informacji nt. ww. konkursu, a jednocześnie jakże ważnego zagadnienia dla podwyższenia standardów funkcjonowania polskiej

[143] Plan komunikacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 19.

administracji publicznej była lista rankingowa projektów po ocenie merytorycznej składająca się zaledwie z 4 pozycji. Być może zainteresowanych realizacją projektu w ramach przedmiotowego konkursu byłoby więcej, jednak najprawdopodobniej nie posiadali oni wiedzy o możliwości aplikowania. Jest to jednak tylko przypuszczenie „nie poparte dowodami".

PUNKTY INFORMACYJNE NT. FUNDUSZY EUROPEJSKICH

MRR na swojej stronie internetowej w sposób ciągły zachęca do korzystania z punktów informacyjnych dotyczących funduszy europejskich poprzez zamieszczenie na głównej stronie odpowiedniego linku. Dodatkowo 17 sierpnia br. MRR na swojej stronie internetowej, w aktualnościach, opublikowało informację zachęcającą do korzystania z bezpłatnych punktów informacyjnych dotyczących funduszy europejskich.

Niestety informacja prezentowana na stronie internetowej MRR jest niepełna, jak również z założenia może wprowadzić jej potencjalnego odbiorcę w błąd.

Wprowadzanie w błąd polega m.in. na tym, że pod jednym hasłem „Punkty Informacyjne o Funduszach Europejskich w regionach" zgrupowane zostały zarówno punkty świadczące kompleksowe usługi informacyjne w przedmiotowym obszarze, jak i wyłącznie informacje zawężone do poszczególnych programów bądź zagadnień. Informacja, precyzująca zawężony zakres usług informacyjnych, podana została jedynie przy niektórych punktach. W praktyce jest tak, że potencjalny beneficjent – projektodawca funduszy europejskich odsyłany jest od punktu do punktu, ostatecznie pozostając nadal często w dużej dezorientacji. Osoba poszukująca informacji nt. funduszy europejskich z reguły nie wie czym jest EFS, a czym jest EFRR. Brak krótkiej charakterystyki oferowanego zakresu usług przez poszczególne punkty informacyjne zdecydowanie skróciłby drogę poszukiwania informacji przez potencjalnych projektodawców.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż informacja na stronie MRR jest niepełna, np. w przypadku województwa lubelskiego brakuje wskazania na Regionalny Ośrodek EFS w Chełmie, który prowadzi swoją działalność już od ponad 3 lat.

Pozostając nadal w obszarze informacji nt. punktów informacyjnych z terenu województwa lubelskiego część kontaktowych numerów telefonicznych stacjonarnych do punktów informacyjnych została błędnie podana, tj. z krajowym prefiksem „0", który

został wyeliminowany z rynku telekomunikacyjnego 15 maja 2010 r. Z pewnością taka nieprzejrzysta, a w niektórych przypadkach wręcz błędna informacja, nie wzmacnia polityki informacyjnej w zakresie funduszy europejskich, ale ją osłabia. Na całe szczęście, niechlubny przykład województwa lubelskiego nie ma odzwierciedlanie w informacjach dotyczących innych województw, np. mazowieckiego, czy podkarpackiego. Problem informacji zamieszczonych na stronie MRR wynika najprawdopodobniej z powielenia informacji przekazywanych do IZ przez IP regionalne, tj. Urzędu Marszałkowskiego[144] Województwa Lubelskiego w Lublinie oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie[145], które na swoich stronach internetowych odwołują się do błędnych numerów telefonicznych.

SKOMPLIKOWANE I NIEJEDNOZNACZNE INTERPRETACJE PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH REALIZACJI PROJEKTÓW

Przykładem rozwiązania, które istotnie utrudnia pracę wielu projektodawcom jest „Zasada konkurencyjności", ale nie z uwagi na to, że zasadę tę trzeba stosować, aby nie marnotrawić środków publicznych, ale z uwagi na to, że tak naprawdę nikt nie wie jak to robić .Zasada konkurencyjności od początku wprowadzenia sprawiała beneficjentom trudności. Na początku przepisy były niedoprecyzowane, więc realizujący projekty opierali się na własnych doświadczeniach i intuicji w wyborze podwykonawców, jednocześnie zachowując ogólne warunki spełniania zasady. Czy dzięki temu, że przepisy zostały doprecyzowane - w postaci dodatkowych obowiązków ciążących na beneficjencie - ma on teraz pewność, że nie popełni błędu, a zrealizowane w projekcie wydatki będą rozliczone? Można mieć co do tego poważne wątpliwości[146].

---

[144] www.rpo.lubelskie.pl: Departament Regionalnego Programu Operacyjnego - Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, ul. Stefczyka 3b, 20-151 Lublin. email: drpo@lubelskie.pl, tel. 081 44 16 738, fax. 081 44 16 740.

www.efs.lubelskie.pl: Departament Europejskiego Funduszu Społecznego Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego. Punkt Informacyjny i Naboru Wniosków. Adres: ul. Czechowska 19 pok. nr 1, 20-072 Lublin. Nr telefonu: (081) 441-68-43. Nr faksu: (081) 441-68-53. E-mail: efs@lubelskie.pl.

[145] www.wup.lublin.pl/pokl: Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, ul. Okopowa 5, 20-022 Lublin. Sekretariat ogólny: tel. (081) 46-35-300, fax. (081) 46-35-305, sekretariat@wup.lublin.pl, efs@wup.lublin.pl.

[146] Zasada konkurencyjności – skomplikowana interpretacja nowych przepisów w PO KL, 2011-04-08 [w:] http://pkpplewiatan.pl/opinie/unia_europejska/1/zasada_konkurencyjnosci__skomplikowana_interpretacja_nowych_przepisow_w_po_kl.

Od 2008 r. zasada konkurencyjności była kilkukrotnie zmieniana i nakładała nowe wymagania na beneficjentów realizujących projekty. Od 1 stycznia 2011 r. zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków PO KL oraz Zasadami finansowania PO KL obowiązuje bardzo szczegółowo określony zestaw przepisów w tym zakresie. Nowością w przepisach jest sposób ustalania, których wydatków w projekcie dotyczy zasada konkurencyjności. W wytycznych znalazł się zapis „zasada konkurencyjności dotyczy wszystkich zamówień w ramach projektu przekraczających wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14 tys. euro" i zapis ten sam w sobie nie budzi w zasadzie żadnych kontrowersji. Problematyczny jest natomiast obowiązek stosowania do opisu przedmiotu zamówienia nazw i kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień (tym samym, który obowiązuje dla zamówień publicznych) oraz konieczność sumowania wszystkich wydatków tego samego rodzaju w ramach danego projektu[147].

Pojawia się zasadne pytanie: Czym są wydatki jednego rodzaju? W marcu br. MRR zmieniło dotychczas obowiązującą interpretację uchylając konieczność sumowania wydatków zgodnie z pierwszymi trzema cyframi (w ramach dziewięciocyfrowego kodu) wynikającymi ze Wspólnego Słownika Zamówień. Teraz w celu ustalenia, czy w danym przypadku można mówić o zamówieniu tego samego rodzaju. Nowe wytyczne wniosły, iż należy posługiwać się następującymi kryteriami:

- tożsamość przedmiotowa zamówienia (usługi, towary, roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu),
- tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie),
- tożsamość podmiotowa (możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę).

Również w marcu br. MRR przesłało do wszystkich instytucji wdrażających PO KL pismo dotyczące nowej interpretacji przepisów z prośbą o przekazanie tej informacji beneficjentom. Niestety do PKPP Lewiatan taka wiadomość nie dotarła z żadnej z dwóch instytucji, z którymi PKPP Lewiatan miało wówczas podpisane umowy dotyczące PO KL (MPiPS, PARP)[148]. Cóż za zuchwałość! Należy w tym miejscu odpowiedzieć jednoznacznie

[147] Ibidem.

[148] Ibidem.

na pytanie, czy to przypadek, czy być może norma? … Kiedy zmieniają się przepisy i ich interpretacja, a informacja na dany temat nie trafia do podmiotów zainteresowanych prawdopodobieństwo występowania błędów w projektach jest bardzo duże. Niestety konsekwencje ich popełnienia spoczywają na realizujących projekty, bynajmniej tak uważają instytucje zaangażowanie we wdrażanie programów operacyjnych. Co więcej interpretacje MRR są tylko dokumentami kierunkowymi, które mają ułatwić realizację projektów, jednak nie wszystkie instytucje chcą stosować się do ich zapisów. PARP (zgodnie z informacją ze spotkania dla przedsiębiorców realizujących szkolenia w poddziałaniu 2.1.1 PO KL, 25.03.2011 r.) utrzymuje, że wydatki w ramach tego samego numeru CPV należy sumować, bez rozróżnienia na tożsamość czasową czy podmiotową zamówienia, o której mowa powyżej[149]. No cóż państwo w państwie, zresztą przykłady potwierdzające bądź to zuchwałość, lub po prostu nieświadomość swojej roli instytucji publicznych przytoczone zostały wcześniej na lamach niniejszego opracowania.

Każdego projektodawcę należy traktować jak partnera, tak się jednak nie dzieje. Przykładem na to, iż niestety tak nie jest jest chociażby realizacja PO KL. 29 kwietnia 2010 r. w siedzibie MRR podczas spotkania Grupy ds. EFS w ramach Zespołu ds. uproszczeń wykorzystania środków funduszy UE padła propozycja udostępnienia informacji danych w tzw. Bazie wiedzy PO KL projektodawcom i beneficjentom. Właściwie powyższy postulat powinien brzmieć: stworzenie ww. bazy, jako ogólnie dostępnej. Niestety IZ wyraziła jednoznaczny sprzeciw wobec proponowanego rozwiązania wskazując, iż jest to portal służący komunikacji między instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie PO KL. No cóż, ściśle tajne… Pytanie jednak dlaczego?

Dopóki przedstawiciele instytucji publicznych realizujących NSRO nie zrozumieją, że to właśnie poprzez współpracę można zrealizować cele wpisane w politykę spójności nie uda się w Polsce efektywnie wykorzystywać funduszy europejskich.

[149] Ibidem.

WADLIWY SYSTEM WYBORU WNIOSKÓW O DOFINANSOWANIE REALIZACJI PROJEKTU

Informacje zawarte w załączniku nr 1 do niniejszej publikacji[150] prezentują szereg przykładów związanych z występującymi nieprawidłowościami w zakresie wyboru wniosków o dofinansowanie realizacji projektów. Zaprezentowane przykłady odnoszą się do sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdziły, „że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo". Jest to niewątpliwie bardzo ciekawa lektura, która bazując na licznych przykładach wskazuje na niski profesjonalizm stojący po stronie instytucji realizujących NSRO. Szereg błędów pojawiających się na etapie oceny wniosków o dofinansowanie realizacji projektów jest nie tylko niechlubną wizytówką instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję środków publicznych, ale również świadczy o wadliwym systemie prawa pozwalającym na wieloraką interpretację istniejących przepisów.

Biorąc pod uwagę szereg udokumentowanych naruszeń mających miejsce podczas oceny wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach dostępnych funduszy europejskich należy zastanowić się, na ile trafne są oceny wniosków, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania. W tym przypadku można mieć poważne wątpliwości, co do zasadności realizacji wielu inicjatyw projektowych. Skoro istnieją dowody na to, że komisje dokonujące wyboru wniosków o dofinansowanie realizacji projektów popełniają szereg błędów, to mają one również odzwierciedlenie w przypadku wniosków, które otrzymały dofinansowanie, choć być może nie było do tego żadnych przesłanek. Wobec powyższego **bezwzględnie należy poddać szczegółowej weryfikacji procedury wyboru wniosków składanych w odpowiedzi na ogłoszone konkursy w kontekście realizacji celów zapisanych w NSRO.**

Warto na koniec po przytoczyć godny do naśladowania przykład Walijskich Biur Funduszy Europejskich, które kierują się prostymi zasadami[151]:

---

[150] Dostępny na załączonym do publikacji nośniku CD.

[151] P. Lach, M Stefaniak, G.Jawor [red.], Prognoza rozwoju województwa lubelskiego 2007–2020, [w:] Ekspertyzy do strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, t. II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 877-878.

- pieniądze są wnioskodawców, a nie nasze, i należy robić wszystko, by każdy wnioskodawca nie odszedł bez dotacji,
- jesteśmy elastyczni, czyli zawsze interpretujemy procedury i fakty na korzyść wnioskodawcy,
- wszystko, co jest potrzebne wnioskodawcy do zrealizowania jego projektu, jest kwalifikowane.

PO CO REKOMENDACJE, SKORO SĄ LEKCEWAŻONE

Praktyka implementowania na grunt polski szeregu rozwiązań projektowych współfinansowanych z funduszy europejskich wskazuje często na wyraźny brak zrozumienia dla istoty tych rozwiązań w kontekście bieżących i przyszłych. Hermetyczność podejmowanych działań jest niedopuszczalna. Zaprezentowane poniżej przykłady poza tym, że świadczą o braku współpracy pomiędzy jednostkami administracji publicznej, to jednocześnie wskazują na karygodne opóźnienia w realizacji niektórych działań.

BRAK SPÓJNOŚCI REALIZOWANYCH DZIAŁAŃ

Mając na uwadze potrzebę koordynacji i wsparcia działań na rzecz rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej oraz rekomendację Międzyresortowego Zespołu „Polska Cyfrowa" Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) opracował Projekt systemowy[152] dla wspierania działań podejmowanych na rzecz kształtowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (SZERPA). Celem tego opracowania było zapewnienie spójności projektów realizowanych w ramach działań 8.3 oraz 8.4 PO IG, RPO oraz PO RPW[153]. Inicjatywa jak najbardziej potrzebna, tylko dlaczego przed rozpoczęciem realizacji ww. programów nikt o tym nie pomyślał. To co dzieje się w obszarze infrastrukturalnych projektów informatycznych przypomina istną partyzantkę. Instytucje zaangażowane we wdrażanie NSRO w zakresie projektów informatycznych działają niemal w pełni niezależnie od siebie, chociaż realizują zbliżone zadania, w częściach nawet identyczne nie starając się odnajdywać obszarów współpracy. Chodzi w tym przypadku o doprecyzowanie zakresu współpracy w celu osiągnięcia efektu

[152] Projekt został przedłożony Podsekretarzowi Stanu MSWiA pismem z dnia 20 stycznia 2010 r.

[153] Sprawa znak: LWA-4110-01-01/2011, R/11/001, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 24.03.2011, s. 5.

synergii, a jednocześnie uniknięcia dublowania rozwiązań, głównie co do obszaru realizacji. To, iż to właśnie UKE opracowało projekt systemowy w odpowiedzi na dostrzeżony brak spójności realizowanych działań nie było przypadkowe, a wynikało z pełnej świadomości UKE w zakresie istniejących problemów przekładających się na bezzasadne wydawanie olbrzymich środków publicznych.

Problem ten jest bezpośrednią konsekwencją wadliwego systemu wyboru wniosków o dofinansowanie realizacji projektów, który polega na tym, że do tej pory niezależni eksperci/asesorzy dokonujący oceny wniosków w ramach ww. programów oceniali przedłożone wnioski jedynie w odniesieniu do karty merytorycznej. Podczas oceny nikt nie dostawał żadnej informacji nt. innych projektów realizowanych na danym obszarze, bądź zakwalifikowanych do dofinansowania. Oczywiście, osoby dokonujące oceny wniosków wykonują ją należycie, tj. zgodnie z posiadaną wiedzą. Nie można jednak łudzić się, że osoby te nie robią nic innego, a tylko śledzą, gdzie i w ramach jakiego programu realizowany jest/będzie projekt i co dokładnie zaplanowano do realizacji. Taka informacja jest niemożliwa do zdobycia. O ile jeszcze można przeszukiwać podawane do publicznej informacji zestawienia podmiotów podejmujących się realizacji projektów, to po wskazanym tytule, podmiocie realizującym zadanie oraz kwocie dofinansowania nie można jednoznacznie ocenić, co tak właściwie będzie robione.

Powyższy Projekt, choć jakże potrzebny, nie został jednak wówczas uruchomiony, pomimo pozytywnej oceny wniosku o jego dofinansowanie (wydanej przez Komisję Oceniającą 20 marca 2010 r.), oraz pozytywnych uzgodnień z poszczególnymi departamentami MSWiA.

Brak kompleksowych informacji nt. realizowanych projektów informatycznych potwierdza kolejna inicjatywa UKE. Zapewniając wsparcie techniczne dla Władzy Wdrażającej Programy Europejskie (WWPE) w zakresie prowadzenia analiz inwestycji telekomunikacyjnych, UKE stworzył bazę danych zawierającą m.in. przedsięwzięcia finansowane w ramach Działania 8.4 PO IG. Podstawą tego przedsięwzięcia była analiza przeprowadzona przez pracowników UKE, którzy zidentyfikowali problem tzw. „blokowania miejscowości" Istotą problemu jest rezerwowanie możliwości budowy dostępu do Internetu w dużej ilości miejscowości przez trzy firmy, które byłyby beneficjentami środków przekazywanych na inwestycje w ramach Działania 8.4 PO IG. Firmy te złożyły łącznie 170 na 360 wniosków w II naborze z 2010 r. Prezes UKE podjął

kroki w celu przeciwdziałania powyższej praktyce, sygnalizując skalę opisanego wyżej zjawiska przedstawicielom MSWiA, MRR i WWPE. **Pomimo sugestii Prezesa UKE dotyczących rozważenia modyfikacji kryteriów oceny wniosków, adresowanych do WWPE, stosowne zmiany nie zostały wprowadzone**[154].

Biorąc pod uwagę ostatnią uwagę zapisaną w raporcie NIK chyba nie można mieć złudzeń, że choć problemy są i to poważne, to najwyższe władze państwowe ignorują płynące do nich sygnały. Powyższy przykład potwierdza polską praktykę projektową, nie ważne na co się wyda i jaki będzie efekt, ale najważniejsze ile się wyda. Istna paranoja[155].

BRAK WSPÓŁPRACY POMIĘDZY JEDNOSTKAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Projekt SZERPA stał się płaszczyzną sporu pomiędzy UKE a MSWiA, który opóźniał jego wdrożenie. Dopiero dniu 6 grudnia 2010 r. MRR dokonało zmiany beneficjenta Projektu - z UKE na Centrum Projektów Informatycznych (CPI) MSWiA[156].

Powyższy przykład pokazuje, że spór toczący się pomiędzy jednostkami publicznymi bezkarnie może przekładać się na znaczne opóźnienia w realizacji kluczowych dla rozwoju Polski projektów. Jednocześnie należy podkreślić, że wyżej opisana swoista patologia związana wyborem infrastrukturalnych projektów informatycznych, a w konsekwencji realizacja wybranych projektów istotnie ogranicza efektywność podejmowanych działań, a odnoszących się do NSRO.

---

[154] Sprawa znak: LWA-4110-01-01/2011, R/11/001, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 24.03.2011, s. 6.

[155] To nie jedyne sygnały płynące od UKE wskazujące na niemoc rozwiązań systemowych. Kolejną inicjatywą Prezesa UKE24 było przygotowanie i przedstawienie projektu uchwały dotyczącego zmiany tzw. linii demarkacyjnej pomiędzy programami operacyjnymi25 finansowanymi z poszczególnych funduszy europejskich.

W związku z wprowadzeniem zmiany linii demarkacyjnej przez Komitet Koordynacyjny NSRO na lata 2007-2013[155], Prezes UKE przyjął obowiązek badania, czy na obszarze budowy sieci dostępowej przez jednostkę samorządu terytorialnego nie jest planowana realizacja projektów Działania 8.4. PO IG. Powyższa zmiana ma ułatwić samorządom finansowanie budowy sieci dystrybucyjnych i dostępowych w ramach RPO[155].

[156] Sprawa znak: LWA-4110-01-01/2011, R/11/001, NIK, Warszawa 24.03.2011, s. 6.

EKSPERTYZA: ROZWÓJ SEKTORA USŁUG PRAWNICZYCH W POLSCE

DR ANNA KOMADOWSKA

4.2. ROZWÓJ SEKTORA USŁUG W POLSCE NA PRZYKŁADZIE USŁUG PRAWNICZYCH

Usługi prawnicze należą do szeroko rozpowszechnionych w Polsce, na które ciągle systematycznie rośnie zapotrzebowanie. Specyfika tego rodzaju usług wiąże się z charakterem wykonywanego zawodu przez prawników, który jest zawodem zaufania publicznego i jest tzw. wolnym zawodem[157].

Szczególny charakter zawodów prawniczych prowadzi do niejednolitego stanowiska w sprawie prowadzenia przez te podmioty działalności gospodarczej. Regulująca obecnie

[157] Pojęcie wolnego zawodu wiąże się najczęściej z wyodrębnieniem pewnych cech łączących te zawody. Należą do nich głównie szczególne umiejętności i wysokie kwalifikacje zawodowe łączące się z odpowiednio długim procesem kształcenia oraz praktyczną nauką zawodu, wykonywanie czynności zawodowych o charakterze intelektualnym i stąd wysoce skomplikowanym (decyduje o tym przede wszystkim sprawność umysłowa tych osób, ich inwencja i pomysłowość, natomiast w mniejszym stopniu proste schematy i założenia) oraz niezależność intelektualna i samodzielność ekonomiczna [za:] M. Szydło, *Osoby wykonujące wolne zawody prawnicze jako przedsiębiorcy*, Przegląd Sądowy 2004, nr 2, s. 18. Te dwie ostatnie cechy wyrażane są przez prowadzenie działalności we własnym imieniu i na własny rachunek (nawet wtedy, gdy przepisy zezwalają na wykonywanie tych zawodów w ramach stosunku pracy to przepisy prawne gwarantują wówczas autonomię tych pracowników w zakresie wykonywania ich czynności zawodowych, np. pracodawca związany jest zakazem wydawania radcy prawnemu poleceń dotyczących wykonywania czynności wykraczających poza zakres pomocy prawnej [za:] Art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 6.07.1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65; radca prawny nie jest związany poleceniem służbowym co do treści opinii prawnej, a podczas wykonywania czynności zawodowych oraz w związku z takimi czynnościami korzysta z ochrony prawnej przysługującej sędziemu i prokuratorowi [za:] Art. 12 ust. 1 i art. 13 ust.1 ustawy z dnia 6.07.1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65).

Przedstawiciele wolnych zawodów mają wyjątkową pozycję w społeczeństwie, a także w systemie prawnym – Konstytucja w art. 17 określa je mianem „zawodów zaufania publicznego". Wiąże się to ze szczególnym charakterem więzi, jaka zachodzi pomiędzy przedstawicielami tych zawodów a osobami korzystającymi z ich usług. Ci ostatni powierzają im często swoje największe dobra: życie, zdrowie, wolność. Na przykład adwokatura, w myśl ustawy o adwokaturze [za:] Ustawa z dnia 26 maja 1982 r., tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ma za zadanie współdziałać w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 1 ust.1). Dlatego konieczne stało się określenie szczególnych zasad odpowiedzialności, przede wszystkim odpowiedzialności o charakterze majątkowym (osobistym) za wszelkie szkody powstałe wskutek popełnionych błędów. Istnieje również możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub zawodowej za naruszenie etyki zawodowej.

kwestie prowadzenia działalności gospodarczej - ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.[158] uchyliła art. 87 ustawy – prawo o działalności gospodarczej[159], który stanowił, że „świadczący pomoc prawną nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu niniejszej ustawy". Taki stan rzeczy oznacza, że nie ma obecnie przeszkód, aby uznać działalność zawodową adwokatów i radców prawnych za działalność gospodarczą. Wydaje się, że trudno byłoby działalności zawodowej adwokatów i radców prawnych, odmówić tych cech, które wylicza ustawa dla działalności gospodarczej. W myśl ustawy z 2004 r. działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Wykonywana jest w sposób „zorganizowany" (najczęściej jest to kancelaria zatrudniająca pracowników, przyjmująca klientów w określonych godzinach), w sposób ciągły (w przypadku adwokatów jest to raczej konieczność, bo stanowi jedyne źródło utrzymania; nie może wykonywać zawodu, jeżeli pozostaje w stosunku pracy) i ma zarobkowy charakter (świadczenie usług prawnych nie jest przecież działalnością charytatywną, wręcz przeciwnie, chociaż należy zauważyć, że nie można ustalać stawek w sposób dowolny i nieograniczony). Również wykonywana jest we własnym imieniu i ma ona charakter zawodowy.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w sposób szczególny uregulowała sytuację prawną przedsiębiorców – adwokatów i radców prawnych poprzez przepisy art. 64 -74 tej ustawy dotyczące działalności regulowanej. O tym czy dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną decyduje przepis odrębnej ustawy, a przedsiębiorca może ją wykonywać, jeżeli spełnia określone tam szczególne warunki i uzyskał wpis w rejestrze działalności regulowanej. Na podstawie przepisów regulujących daną działalność gospodarczą organ prowadzący rejestr działalności regulowanej dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy po złożeniu przez niego oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do jej wykonywania. Oświadczenie składa się na piśmie do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej. Przedsiębiorca podlegający wpisowi do

[158] Ustawa z dnia 2.07. 2004 r., tekst jednolity Dz. U. z 2010, nr 220, poz. 1447.

[159] Ustawa z dnia 19.11.1999, Dz. U. Nr 101, poz. 1178.

ewidencji może złożyć wniosek wraz z oświadczeniem, również we właściwym organie ewidencyjnym, wskazując organ prowadzący rejestr działalności regulowanej.

Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej w drodze decyzji odmawia wpisu przedsiębiorcy do rejestru w przypadku, gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem oraz gdy przedsiębiorcę wykreślono z rejestru działalności regulowanej z przyczyn określonych w ustawie, a które wystąpiły w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku (następuje to w sytuacji, gdy przedsiębiorca złożył oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności niezgodne ze stanem faktycznym, przedsiębiorca nie usunął warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym terminie oraz gdy organ rejestrowy stwierdził rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorstwo[160]).

Niektóre regulacje UE miały przyczynić się do zwiększenia mobilności zawodowej prawników, a zwłaszcza adwokatów, czym zajęła się organizacja reprezentująca izby adwokackie państw członkowskich (CCBE). W tym celu wydano Dyrektywę numer 77/249/CCE dotyczącą swobodnego przepływu usług adwokackich, a która pozwala adwokatowi na używanie swojego tytułu zawodowego podczas przejściowego wykonywania zawodu w jednym z państw członkowskich UE innym niż to, w którym go zdobył, a także na reprezentację i obronę klienta przed sądem lub władzą publiczną tego kraju[161]. Do tej najważniejszej dyrektywy dodano jeszcze dwie: o uznaniu dyplomów, mającą znieść przeszkody w swobodnym przepływie usług adwokackich w UE oraz dyrektywę o stałym wykonywaniu zawodu, zezwalającą na prowadzenie przez adwokata migrującego takiej praktyki jak adwokaci będący obywatelami państwa migrującego[162].

Również ustawodawca polski dopuszcza podjęcie usług prawniczych na terytorium naszego kraju przez prawników zagranicznych, co szczegółowo reguluje ustawa o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej

---

[160] Art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

[161] *Zawód adwokat. Usługi prawnicze w Unii Europejskiej*, www.edukacjaprawnicza.pl.

[162] Ibidem.

Polskiej (RP)[163]. W myśl tej ustawy prawnicy o takich kwalifikacjach zawodowych, które w ich państwie są wystarczające do realizacji pomocy prawnej, mogą wykonywać zawód również na terytorium RP, jeżeli spełnią określone w niej warunki. Konieczne jest w tym celu wpisanie prawnika na listę prawników zagranicznych prowadzoną przez okręgową radę adwokacką albo na listę prawników zagranicznych prowadzoną przez radę okręgowej izby radców prawnych, a także zawarcie przez niego umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy świadczeniu pomocy prawnej.

Zakres usług prawniczych świadczonych przez zagranicznych prawników uzależniony jest również od kraju ich pochodzenia. Jeżeli prawnik zagraniczny pochodzi z państwa macierzystego, które jest państwem członkowskim UE, zakres przedmiotowy jego praktyki jest w zasadzie zrównany z działalnością prowadzoną przez adwokatów i radców prawnych w naszym kraju[164]. Natomiast prawnicy spoza UE, pomimo wpisu na listę prawników zagranicznych, o której była mowa wcześniej, mogą jedynie udzielać porad prawnych oraz sporządzać opinie prawne, ale tylko w zakresie prawa ich państwa macierzystego lub prawa międzynarodowego (art. 18 ustawy o świadczeniu pomocy prawnej).

Ostatnia zmiana ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w RP umożliwiła prawnikom zagranicznym podjęcie pracy także w spółkach komandytowo – akcyjnych, rozszerzając podobnie jak w przypadku prawników polskich, formy prowadzenia działalności gospodarczej przez prawników – przedsiębiorców[165]. Takie rozwiązanie stanowi wynik zastosowania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego dotyczącej usług na rynku wewnętrznym a mającej na celu m.in. uproszczenie procedur dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności usługowej, a także wyrównania szans podmiotów krajowych i unijnych[166].

Uznanie świadczącego pomoc prawną za przedsiębiorcę powoduje, że jego działalność jest objęta konstytucyjną gwarancją wolności działalności gospodarczej. Jednak

[163] Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r., Dz. U. Nr 126, poz. 1069 ze zm.

[164] W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 230 i cyt. Ustawy.

[165] Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 178,poz. 1058.

[166] Dz. U. UE 376/36

w praktyce pozostaje wiele ograniczeń w porównaniu do „pozostałych" podmiotów gospodarczych. Jednymi z nich są ograniczenia dotyczące reklamy w działalności adwokatów i radców prawnych przyjęte przez organizacje samorządu adwokackiego i samorządu radców prawnych.

Przyjęte normy deontologiczne ustanawiają bezwzględny zakaz reklamy. Niedozwolone jest, wg tych zasad, w szczególności umieszczanie reklam w prasie i innych środkach masowego przekazu, jak też reklamowanie swojej osoby i swojej działalności zawodowej podczas występowania w mass mediach. Zabronione jest redagowanie relacji prasowej, radiowej i telewizyjnej ze sprawy, w której adwokat i radca prawny udzielał pomocy prawnej, a także inspirowanie przez adwokata i radcę prawnego relacji dziennikarskich w środkach masowego przekazu oraz komentowanie w nich prowadzonej przez siebie sprawy. Ponadto zasady etyki zawodowej zabraniają pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu, korzystania z usług pośredników, narzucania swoich usług, jak i przyciągania klientów w sposób niezgodny z zasadami lojalności względem kolegów. Należy jednak odróżnić reklamę od obiektywnej informacji, do której opinia publiczna ma prawo, a zbiory norm etycznych od kilku lat umożliwiły wprowadzenie pewnych form takiej informacji, czego wyrazem są chociażby strony internetowe większości kancelarii[167].

Kolejną różnicą w odniesieniu do pozostałych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest ograniczenie form prowadzenia tej działalności. W myśl art. 4a ust. 1 prawa o adwokaturze i art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych mogą oni wykonywać zawód w kancelariach adwokackich (radcowskich), zespole adwokackim (radcowskim) oraz w spółce jawnej, spółce cywilnej, spółce komandytowo – akcyjnej, spółce komandytowej lub spółce partnerskiej, przy czym wyłącznym przedmiotem działalności tych spółek może być świadczenie pomocy prawnej.

W środowisku prawniczym pojawiły się głosy opowiadające się za możliwością tworzenia, również prawniczych, spółek kapitałowych. Jednym z argumentów przemawiających za tym rozwiązaniem jest zbliżenie się w ciągu ostatnich kilkunastu lat firm prawniczych do przedsiębiorstw z innych branż, co wynika chociażby z faktu bycia

[167] Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (art. 23b), cyt. „Kodeks etyki adwokackiej po zmianach", Monitor Prawniczy 3/2006; Zasady Etyki Radcy Prawnego (art. 32 i 33).

przedsiębiorcą, a także poszerzenie zakresu usług prawniczych o consulting, branżę finansową i doradczą oraz traktowanie prawników świadczących usługi dla biznesu jak innych przedsiębiorców[168]. Działalność w formie spółki kapitałowej spowodowałaby odpowiedzialność za świadczone przez nich usługi całym ich majątkiem, co nie wydaje się niczym nadzwyczajnym, zwłaszcza, że inne wolne zawody np. biegli rewidenci, architekci czy lekarze mogą wykonywać swój zawód w spółce kapitałowej. Zakaz tworzenia prawniczych spółek kapitałowych ogranicza rozwój kancelarii, utrudnia konsolidację rynku usług prawniczych, spowalnia inwestowanie ze względu na mniejszy kapitał[169]. Trudno jednoznacznie przychylić się za tego typu rozszerzeniem i „kapitalizacją" usług prawniczych zwłaszcza, że jeszcze nadal panuje przekonanie, że prawnik to przede wszystkim zawód zaufania publicznego, a nie biznesman. Zmienia się jednak klient i jego podejście do usług prawniczych, a wolność prowadzenia działalności gospodarczej wskazuje na konieczność zrównania pozycji prawników – przedsiębiorców z pozostałymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą.

Przedsiębiorstwa prawnicze potrzebują innowacyjności, która w takim rodzaju działalności gospodarczej rozumiana jest jako zwiększenie efektywności oraz dostępu do jak najszerszego obszaru informacji w możliwie jak najkrótszym czasie. Nieustanny rozwój technologii (np. powstanie e-sądów, używanie podpisu elektronicznego), ciągłe zmiany prawa, konkurencja na rynku (także na rynku międzynarodowym) niemal wymuszają wprowadzanie nowych rozwiązań w działalności prawników. Nowoczesne kancelarie posługują się coraz częściej rozwiązaniami, które ułatwiają im pracę, takimi jak: komunikatory internetowe, system przepływu dokumentów pomiędzy pracownikami (workflow) a także rozwijają swoją bazę intelektualną, chociażby poprzez wąskie specjalizacje i dążenie za zmianami, które towarzyszą gałęzi działalności gospodarczej, w której ten prawnik się specjalizuje[170]. Dlatego niezbędne jest, aby realizując cele NSS, i wykorzystując przy tym fundusze europejskie, również rozwijały ten sektor gospodarki.

---

[168] M. Wystrychowski, *Czy rynek czeka na kapitałowe spółki prawne?*, WWW.kancelaria.lex.pl, 25.03.2011 r.

[169] J. Walencik, *Prawnicy chcą działać w spółce kapitałowej*, WWW.rp.pl/atykul/674011.html

[170] M. Piasecka- Sobakiewicz, *Prawnicy muszą wprowadzać innowacje w kancelariach*, Dodatek do Gazety prawnej, nr 237 z 7 grudnia 2010 r., s. 8-11.

EKSPERTYZA: TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

DR DOROTA JEGOROW, DR ANDRZEJ NIEDUŻAK, MGR ROBERT KAROWIEC

4.3. TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Celem niniejszej ekspertyzy jest inwentaryzacja stosowanych w Polsce narzędzi interwencji publicznej w kontekście założeń zapisanych w NSRO w obszarze realizacji celów polityki spójności: wzrost gospodarczy i zatrudnienie w zakresie: tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości.

Rozwój przedsiębiorczości jest w Polsce nadal płaszczyzną istotnie problemową. Okazuje się, że mimo prowadzonych reform (np. upraszczających proces rozpoczynania działalności gospodarczej) obciążenia biurokratyczne przedsiębiorstw nie uległy istotnym zmianom. Korzystnie sytuacja przedstawia się jedynie w obszarze dostępu do kredytu i ochrony inwestorów, choć i w tym obszarze istnieją poważne płaszczyzny problemowe. Szereg działań istotnych dla przedsiębiorców, takich jak dochodzenie należności, likwidacja działalności gospodarczej czy uzyskiwanie pozwolenia na budowę i użytkowanie budynku należą do najbardziej czasochłonnych, kosztownych i mało efektywnych na świecie[171]. Ww. czynniki skutecznie hamują rozwój przedsiębiorczości w Polsce w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej.

Wg najnowszych badań Business Centre Club i Gfk Polonia[172] to wysokie koszty pracy, nieprecyzyjne przepisy, niestabilne prawo i skomplikowany system podatkowy są największą barierą w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Przedsiębiorcy uważają, że administracja państwowa nie usuwa prawdziwych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, a wręcz przeciwnie tworzy nowe. Wyniki badań wskazują na

[171] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna państwa 2011…, op. cit., s. 30-31.

[172] „Badania nad Przedsiębiorstwem" - wspólny projekt BCC i Instytutu GfK przeprowadzony w ramach Monitora Firm GfK Polonia, Business Centre Club, 17.10.11 [w:] http://www.bcc.org.pl.

silną potrzebę porządkowania i upraszczania przepisów odnoszących się do funkcjonowania przedsiębiorstw. Potwierdzają to odpowiedzi na pytanie dotyczące oceny aktywności administracji przy znoszeniu istniejących barier. Oceny były jednoznaczne. Zaledwie 3% przedsiębiorców uznało, że administracja jest wystarczająco aktywna przy usuwaniu barier. Przytłaczająca większość badanych (86%) stwierdziła, że administracja rządowa i samorządowa albo w ogóle nie podejmuje takich działań, albo są one bardzo ograniczone. Konkluzja z badań jest jednoznaczna. Polska gospodarka aby utrzymać międzynarodową konkurencyjność musi pozbyć się krępujących jej rozwój barier, w szczególności tych, jakie już nie występują w innych rozwiniętych krajach. Aby to osiągnąć, niezbędna jest **o wiele ściślejsza, niż ma to miejsce obecnie, współpraca pomiędzy rządem, władzami samorządowymi a środowiskiem przedsiębiorców w procesie przeglądu istniejących i tworzenia nowych regulacji i polityk gospodarczych**.

Katalog istniejących barier ograniczających rozwój przedsiębiorczości w Polsce otwierają zbyt wysokie koszty pracy (57%). Dalej w kolejności uplasowały się: nieprecyzyjne przepisy (53%), niestabilne prawo (41%), skomplikowany system podatkowy (38%), niedostosowanie przepisów prawa pracy do realiów funkcjonowania (32%), zbyt długo trwające procedury administracyjne (28%), szara strefa i nieuczciwa konkurencja (24%),zatory płatnicze, czyli opóźnienia w regulowaniu należności przez kontrahentów (również 24%), utrudniony dostęp do źródeł finansowania (15%), wahania kursu złotego (13%), nadmierne kontrole (12%) oraz zbyt długie postępowania sądowe (także 12%). Naczelne miejsce wśród ogółu ww. barier zajmują te, które tak naprawdę nie wynikają ze sprawności biznesowej przedsiębiorców, ale błędnych lub wadliwych rozwiązań narzuconych przez państwo.

Jak bumerang wraca kwestia współpracy, konsultacji społecznych, a w efekcie traktowania siebie nawzajem jako zbiory komplementarne, których synergia jest w stanie zagwarantować sprawne funkcjonowanie państwa polskiego.

POWIĄZANIE DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH Z AKTYWNĄ POLITYKĄ RYNKU PRACY

Choć najnowsze analizy wskazują, iż statystycznie polska edukacja plasuje się na wysokim poziomie w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, to niestety i w tym wymiarze można wskazać wiele problemów. W tym przypadku należy zwrócić szczególną

uwagę na niedopasowanie umiejętności do potrzeb związanych z miejscami pracy oferowanymi na rynku, zwłaszcza w przypadku młodych ludzi[173]. Poważnym problemem jest również to, że odnotowuje się relatywnie niski odsetek bezrobotnych, którzy znajdują pracę po stażach i szkoleniach. Z danych MPiPS wynika, że w 2010 r. w wyniku mechanizmów aktywnych polityk rynku pracy zatrudnienie znalazł jedynie co drugi bezrobotny.

Staże czy szkolenia, które mają aktywizować bezrobotnych, często przynoszą odwrotny skutek. Zdarza się np., że przedsiębiorcy zwalniają pracownika, by na jego miejsce przyjąć osobę bezrobotną na staż finansowany przez urząd pracy.

TWORZENIE PRZYJAZNEGO OTOCZENIA DLA ZAPEWNIENIA WSZYSTKIM OSOBOM, KTÓRE MAJĄ ZAMIAR ROZPOCZĄĆ PROWADZENIE WŁASNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ, POMOCY

Ww. bariery dotyczące rozwoju przedsiębiorczości w Polsce przedstawione w raporcie badawczym Business Centre Club niemal w całości pokrywają się z zapisami zawartymi w krajowym programie reform [174] uzupełnionymi o problematykę rozpoczynania działalności gospodarczej:

- uciążliwe administracyjne procedury podatkowe,
- często zmieniające się przepisy podatkowe,
- sztywne procedury dotyczące rozpoczynania i kończenia działalności przez przedsiębiorstwa,
- uciążliwe wymogi dotyczące wydawania licencji i pozwoleń, w tym długotrwałe procedury wydawania pozwolenia na budowę,
- bardzo długi okres postępowań sądowych,
- brak uproszczenia procedury pozwoleń na budowę (mimo szeregu deklaracji),
- zupełnie niepotrzebnie wydłużone procesy ustalania planów zagospodarowania przestrzennego przez samorządy, które z pewnością uprościłyby procedury związane z inwestycjami.

[173] Ocena krajowego programu reform …, op. cit., s. 13.

[174] Ibidem, s. 14.

Jakże wiele krytycznych uwag kierowanych jest w stronę procesu rejestracji działalności gospodarczej, zarówno pod kątem zbyt długiego czasu realizacji, jak i rozbudowanego zaplecza biurokratycznego tego przedsięwzięcia. Jakże wiele podejmowanych było działań, by ten proces usprawnić, m.in. tzw. „jedno okienko", które w rzeczywistości nic nie zmieniło, choć nad rozwiązaniem pracowano bardzo długo. Dostępne analizy dowodzą, iż wprowadzone rozwiązanie zamiast skrócić wydłużyło procedurę rejestracji. W roku 2010 proces rejestracji firmy w Polsce wydłużył się o 1 dzień w porównaniu latami poprzednimi i sięgnął 32 dni[175] (trzykrotnie dłużej niż w Wielkiej Brytanii czy Szwecji, a dziesięciokrotnie dłużej niż w Singapurze). Być może realizowane dziś działania przez MG, a związane z Centralną Ewidencją i Informacją o Działalności Gospodarczej (CEIDG) rozwiążą ww. problem. Od 1 lipca 2011 r. każdy przedsiębiorca może zarejestrować swoją firmę przez Internet, posługując się formularzem CEIDG, o ile gmina wprowadziła ten system, a to jest w Polsce rzadkością. CEIDG to system umożliwiający ewidencjonowanie działalności gospodarczej drogą elektroniczną i udostępniający informacje o przedsiębiorcach. Trudno jest jednak ocenić rzeczywisty wymiar korzyści zastosowanego rozwiązania z uwagi na jego zbyt krótką obecność na rynku.

Bardzo ważnym wymiarem tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju przedsiębiorczości jest „rzeczywista" swoboda działalności gospodarczej (SDG), którą z założenia zapewniają centralne władze publiczne, w szczególności podkreśla się ich rolę prawotwórczą w tym zakresie. Najnowsze analizy dowodzą, iż najważniejszy wpływ na swobodę działalności gospodarczej wywiera wykonywanie ustaw, co odbywa się na szczeblach samorządowych oraz na szczeblu funkcjonalnych pionów administracji państwowej w terenie. **Egzekucja prawa oraz wzrastająca liczba skarg i odwołań do jednostek odwoławczych i NSA świadczą o tym, że przewidziany ustawami system zapewniania swobody działalności gospodarczej nie działa sprawnie.** W rzeczywistości to władze gminne, powiatowe oraz regionalne decydują o poziomie swobody działalności gospodarczej. To poszczególne działania władz samorządowych odgrywają ogromną rolę w tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości. Samorządy opracowują strategie rozwojowe i programy operacyjne,

[175] Making a Difference for Entrepreneurs, Doing Business 2011, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 2010, s. 188.

które wyznaczając kierunki inwestowania, wpływają na infrastrukturę techniczną, poziom edukacji, a więc – wpływają na poziom wykształcenia kapitału ludzkiego czy warunki prowadzenia procesu inwestycyjnego. Polityka w zakresie zamówień publicznych może sprzyjać stwarzaniu równych szans dla wszystkich podmiotów, ale może również w sposób nieuzasadniony ograniczać dostęp do zamówień. Także polityka w zakresie podatków i opłat lokalnych może sprzyjać bądź utrudniać podejmowanie działalności gospodarczej, a polityka przestrzenna wpływa na warunki inwestowania i szybkość procesu inwestycyjnego. Decyzje lokalizacyjne dotyczące dużych obiektów (takich jak supermarkety, obiekty przemysłowe, spalarnie śmieci) wpływają na przychylność miejscowej społeczności wobec inwestorów i na klimat dla prowadzenia działalności gospodarczej. Mogą one również w różnym stopniu naruszać zasady równego dostępu do rynku. Samorządy różnych szczebli odpowiadają za rejestry działalności reglamentowanej. Okazuje się zatem, że **im lepsza współpraca władz ww. szczebli z przedsiębiorcami lub organizacjami ich reprezentującymi, tym lepsze dopasowanie lokalnego prawa do potrzeb biznesu, czego skutkiem jest szybszy rozwój gospodarczy**[176].

WSPARCIE JUŻ FUNKCJONUJĄCYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ POPRZEZ AKTUALIZACJĘ I DOSKONALENIE KWALIFIKACJI I UMIEJĘTNOŚCI PRACOWNIKÓW, JAK RÓWNIEŻ BUDOWĘ EFEKTYWNEGO SYSTEMU DOSKONALENIA KADR PRZEDSIĘBIORSTW

W tym wymiarze podejmowanych jest bardzo wiele działań. Czy są jednak skuteczne? No właśnie w tym zakresie trzeba dokonać oceny prowadzonych szkoleń w kontekście ich jakości. Biorąc pod uwagę chociażby szereg uwag wskazanych w niniejszym opracowaniu, a skierowanych bezpośrednio do pracowników administracji publicznej, ich nieudolności zawodowej, a z drugiej strony biorąc pod uwagę poziom środków finansowych przeznaczonych na szkolenia dla tej właśnie grupy pracowników można mieć poważne wątpliwości czy środki zostały wydatkowane w sposób racjonalny.

Oczywiście nie tylko szkolenia dla pracowników administracji publicznej są w tym przypadku problemem. Szereg szkoleń finansowanych z EFS organizowanych dla osób

[176] M. Bąk, A. Szcześniak [red.], Swoboda działalności gospodarczej w Polsce, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2011, s. 11-12.

pracujących prowadzonych jest bez zachowania podstawowych standardów kształcenia, tj. odpowiedniej liczby godzin, zapewnienia, nie tyle, co wykwalifikowanej, ale przede wszystkim kompetentnej kadry, odpowiedniego programu nauczania itp. IP kontrolując realizację projektów skupiają się głównie, a czasem wyłącznie na sprawdzeniu kwalifikowalności poniesionych przez projektodawcę wydatków pomijając analizę poprawności i efektywności podjętych działań w wymiarze merytorycznym.

Obecnie istniejący system szkoleń skierowany do MŚP jest niejasny i nie prowadzi do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Lokalne organizacje wspierające przedsiębiorczość z reguły działają w zamkniętych ramach różnych fragmentarycznych polityk sektorowych (silosów) i odrębnych dla poszczególnych części programów wymagań instytucjonalnych i nie są w stanie właściwie odpowiedzieć na potrzeby lokalnych firm z założeniem, iż zakres ich działania nie powinien ograniczać się do lokalnych odbiorców. Ponadto systemy zapewnienia jakości usług, które funkcjonują w ramach różnych działań krajowych nie są skoordynowane z wymaganiami i systemami istniejącymi w obrębie działań regionalnych. Działania te wydają się funkcjonować w odosobnieniu[177].

Polskie firmy potrzebują skutecznego pośrednika, który będzie mógł „przełożyć" agendy i cele krajowych i regionalnych programów na lokalne praktyki biznesowe oraz rzeczywiste zapotrzebowania na umiejętności. Potrzeby te występują w szczególności w przypadku małych firm. Obecnie istniejący system realizacji wsparcia nie zachęca organizacji realizujących projekty na rzecz MŚP, do łączenia finansowania pochodzącego z różnych źródeł (na potrzeby szkoleniowe, budowanie sieci, poradnictwo, inwestycje), tak aby móc stworzyć spójną ofertę i kompleksowe pakiety usług świadczonych na rzecz lokalnych firm[178]. A szkoda, bo gro środków m.in. pochodzących z EFS wydanych zostało na ww. usługi, szkoda jednak, że realizowane w sposób nieskoordynowany, a czasem wręcz rozmijający się.

Brakuje proaktywnej polityki w zakresie szkoleń dla MŚP. Polityka ta powinna być w sposób silniejszy powiązana z regionalnymi i krajowymi strategiami rozwoju

---

[177] M. Kubisz, Analiza subregionu sosnowieckiego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Rozwój umiejętności i szkolenia w MŚP, Warszawa 2010, s. 77.

[178] Ibidem, s. 77.

gospodarczego i innowacji oraz bardziej wyczulona na konkretne potrzeby sektorów/branż. Należy rozważyć koncentrację na konkretnych branżach, specyficznych problemach, tematach czy zagadnieniach gospodarczych, lub przynajmniej ocena projektów powinna opierać się na dowodach (evidence), świadczących o potrzebach poszczególnych sektorów. Wiedza, dzięki której rozwijają się poszczególne sektory oraz wiedza o tym, które sektory potrzebują konkretnej pomocy mogłaby pochodzić z regionalnych statystyk i badań. Przy czym, co niejednokrotnie było podkreślane na łamach niniejszej publikacji, dowody muszą być, a ich jakość nie powinna wzbudzać żadnych wątpliwości, a tak się jednak nie dzieje[179].

Konieczna jest lepsza koordynacja działań realizowanych w ramach EFRR i EFS. Firmy uzyskujące pomoc w ramach projektów finansowanych z EFRR często nie wiedzą o towarzyszącym im działaniach EFS w zakresie rozwoju kadr. Problem jeszcze bardziej komplikuje fakt, że wyżej wspomniane działania inwestycyjne EFRR są często zarządzane ze szczebla centralnego, natomiast działania EFS są zarządzane ze szczebla regionalnego, a **instytucje zarządzające tymi środkami często same nie znają ofert dla przedsiębiorstw kierowanych przez inne podmioty.** Działania finansowane w ramach EFRR i związane z promowaniem innowacyjności, ułatwianiem współpracy pomiędzy firmami i uczelniami wyższymi itp., mogłyby odnosić większe sukcesy, gdyby były odpowiednio połączone z narzędziami udostępnionymi w ramach działań EFS. Istnieje potrzeba ustanowienia spójnych i jasnych celów związanych z rozwojem polskich przedsiębiorstw na poziomie regionalnym, a cele te powinny być wspierane w ramach skoordynowanych działań EFRR i EFS (**programów UE rozumianych jedynie jako narzędzia służące osiąganiu celów rozwojowych a nie jako cele same w sobie**). Tylko takie akie spójne podejście, w ramach którego działania EFRR i działania szkoleniowe (EFS) funkcjonowałby w sposób skoordynowany, mogłyby pomóc w tworzenia naukowych firm typu spin-off, wzmocnić współpracę pomiędzy przedsiębiorstwami, a organizacjami badawczymi lub wspierać udział polskich przedsiębiorstw w globalnym łańcuchu wartości[180].

[179] Ibidem, s. 77.

[180] Ibidem, s. 77.

PROMOWANIE ELASTYCZNOŚCI PRZY RÓWNOCZESNYM ZAPEWNIANIU BEZPIECZEŃSTWA ZATRUDNIENIA

REDUKOWANIE SEGMENTACJI RYNKU PRACY Z UWZGLĘDNIENIEM ROLI PARTNERÓW SPOŁECZNYCH M.IN. POPRZEZ: DORADZTWO, SZKOLENIA, ITP. UMOŻLIWIAJĄCE NABYCIE WIEDZY I UMIEJĘTNOŚCI NIEZBĘDNYCH DO TWORZENIA WŁASNEGO MIEJSCA PRACY

WSPARCIE FINANSOWE

Niewątpliwie szereg działań z tego obszaru zostało już zrealizowanych oraz nadal są realizowane. Kluczowym problemem jest ocena skuteczności podejmowanych działań w wymiarze społeczno-ekonomicznym.

WZMOCNIENIE WSPÓŁPRACY SEKTORA NAUKI I BIZNESU

Opublikowane w 2010 r. wyniki badań Europejskiego Centrum Doradztwa Finansowego – rekomendacje dla rozwoju systemu innowacji w województwie lubelskim jednoznacznie pokazują, iż współpraca sfery nauki i biznesu nie jest powszechna. Pierwszym, bardzo poważnym problemem środowiska naukowego, jest brak świadomości swojej kluczowej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu/kraju[181].

Biorąc pod uwagę udzielone przez pracowników naukowych odpowiedzi w ramach ww. badania okazuje się, że problem jest bardzo poważny. Czego bowiem można oczekiwać od naukowców, skoro 25% z nich jest przekonana o bezużyteczności swojej pracy w kontekście potrzeb przedsiębiorców ? Po co zatem prowadzą jakiekolwiek badania? Dla samych badań…? Czy aby to nie za mało? Biorąc pod uwagę rodzaj prowadzonych badań,

[181] Wyrazem tego był m.in.: bardzo niski wskaźnik zwrotu ankiet (49 z 400), będących jednym z kluczowych narzędzi badawczych. Ignorowanie tego typu rozwiązań wykorzystujących technikę CAWI, a zatem z założenia nie wymagających żadnych dodatkowych działań poza wyłącznie wypełnieniem ankiety elektronicznej jest niedopuszczalne. Jak bowiem kształtować odpowiedzialne postawy młodych ludzi, skoro wśród pracowników naukowych brakuje świadomości potrzeby uczestnictwa w badaniach, będących przecież jednym z podstawowych wymiarów ich pracy? To przecież pracownicy naukowi tworzą ciała opiniotwórcze wielu kluczowych rozwiązań krajowych. To spośród kadry akademickiej rekrutowani są eksperci, których zadaniem jest wnoszenie rzetelnych informacji nt. najlepszych, tj. najskuteczniejszych rozwiązań dla danej dziedziny nauki, a często wsparcie to nabiera wymiaru praktycznego, tj. wskazywane rozwiązania przenoszone są na wymiar społeczny bądź gospodarczy. Na podstawie opinii eksperckich konstruowane są bardzo często strategie rozwoju. Nie można zatem bagatelizować roli naukowców – ekspertów w konstruowaniu wiążących scenariuszy kraju.

okazało się, że ponad 32% naukowców cały swój czas poświęca na badania podstawowe, natomiast 25% z nich badaniom stosowanym poświęca 10% swojego czasu pracy. Stosunkowo liczna jest jednak także grupa naukowców, która dzieli swój czas przeznaczany na oba typy badań po połowie, tj. 18,4%. Naukowcy, którzy badaniom stosowanym poświęcają więcej czasu niż podstawowym stanowią zaledwie 10% tej populacji. Niestety w raporcie zabrakło informacji o badaniach wdrożeniowych, a to właśnie rezultaty tych badań nazywane są innowacjami. Bo to przecież innowacje są kluczem do wypromowania polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej. To dzięki innowacjom polska gospodarka może zostać uznana za konkurencyjną na arenie międzynarodowej, ale wcześniej musi się taką stać.

Biorąc pod uwagę inicjatywną stronę współpracy pomiędzy sferą nauki i biznesu okazuje się, że zdecydowanie częściej to nie naukowcy, a przedsiębiorcy wychodzą z propozycją współpracy. Z danych uzyskanych w ramach ww. badania wynika, iż wśród ogółu przedsiębiorstw współpracujących z naukowcami 90% z nich wyszło z inicjatywą współpracy, a jedynie 7% przedsiębiorstw zostało zainspirowane do współpracy przez naukowców. Biorąc pod uwagę wsparcie zewnętrznych organizacji pośredniczących pomiędzy sferą nauki i biznesu okazało się, że były one skuteczne tylko w 3% przypadków. Dane te wskazują na bardzo niską zarówno aktywność, jak i skuteczność lubelskich instytucji statutowo zajmujących się pośrednictwem w transferze technologii. Na nieskuteczność stosownych rozwiązań w przedmiotowym obszarze wskazuje szereg dowodów. Problemem jednak na dzień dzisiejszy jest fakt, iż są one wyłącznie przedmiotem polemik. Zaimplementowanie ich w rzeczywistość wymaga czasu. Jednym z podstawowych problemów w nawiązywaniu współpracy jest kwestia wychodzenia z inicjatywą. Ponad połowa naukowców (51,1%) uważa, że we współpracy pomiędzy sferą nauki i biznesu powinna uczestniczyć niezależna „zewnętrzna" instytucja. 47% z nich z kolei uważa, że z inicjatywą współpracy winni wychodzić do naukowców przedsiębiorcy. Taka jest zresztą rzeczywistość. Nie oznacza to jednak, że jest prawidłowa. Wskazania przedsiębiorców, iż sytuacja w której to naukowcy wyszli z inicjatywą do przedsiębiorców plasujące się na poziomie 2,1%, świadczą o silnej potrzebie zmiany „świadomości naukowców, którzy w chwili obecnej zdają się być kompletnie zamknięci na podejmowanie inicjatyw umożliwiających komercjalizację wyników ich prac naukowych". Pracownicy naukowi zdają się często nie dostrzegać wyzwań, jakie przed nimi stawia gospodarka oparta na wiedzy. Czas, kiedy raz wyuczone

umiejętności, raz zdobyta wiedza z powodzeniem mogły być wykorzystywane prze całe życie w pracy zawodowej odeszły na zawsze. Bardzo często spotykane postawy pracowników naukowych abstrahujących w swojej pracy od gospodarki tak naprawdę są bezużyteczne. Właściwie pozostają w sprzeczności z misją, jaką winno realizować całe środowisko naukowe na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju[182].

STAŻE

Realizowane dziś w ramach poddziałania 8.2.1 PO KL „Wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw" projekty umożliwiają m.in. wzmocnienie kompetencji zawodowych pracowników naukowych oraz przedsiębiorców bądź ich pracowników poprzez udział w stażach odpowiednio w jednostkach naukowych, przedsiębiorstwach. Przedsięwzięcie jak najbardziej potrzebne, jednak na etapie realizacji poddziałania pojawił się szereg sprzeczności interpretacyjnych dotyczących zarówno definiowania stażu w wymiarze formalnym, jak i zasad jego finansowania. O ile w ramach pierwszych konkursów przedsiębiorca lub jego pracownik podejmujący się opieki nad stażystą – pracownikiem naukowym mógł otrzymać gratyfikację finansową, o tyle interpretacja IZ z br. wykluczyła taką możliwość. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorca w imię „dobra społecznego" powinien przyjmować na staż pracowników naukowych, wspierać ich radą, udostępniać swoje pomieszczenia, dokumenty itp., przy czym stażysta nie może pracować na rzecz przedsiębiorcy[183]. Jest to istny absurd. Rozwiązanie to z pewnością nie wzmocni współpracy sfery nauki i biznesu, ale skutecznie ją zahamuje. Jaki bowiem przedsiębiorca będzie angażował siebie lub swoich pracowników do wspierania inicjatywy, z której nie będzie osiągał żadnych korzyści. To zaprzecza idei przedsiębiorczości. Wiedza i doświadczenie kosztują, szkoda, że osoby odpowiedzialne za zarządzanie funduszami europejskimi w Polsce nie dostrzegają tej „oczywistej prawdy".

Kolejnym problemem, który pojawił się w nowych wytycznych IP oceniających projekty dotyczące organizacji staży dla pracowników naukowych w przedsiębiorstwach jest przekonanie osób oceniających wnioski, iż przedmiotowy staż powinien wyłącznie wiązać się z przypisaniem stażysty do przedsiębiorstwa bez uwzględnienia pracy własnej.

[182] D. Jegorow, G. Krawczyk, Nauka dla biznesu, biznes dla nauki – obraz Lubelszczyzny [w:] Biuletyn lubelskiej przedsiębiorczości akademickiej NR 3, [red.] D. Jegorow, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej, Chełm 2010, s. 5-8.

[183] Chodzi o wykluczenie możliwości wystąpienie pomocy publicznej.

Prowadzenie analiz, opracowywanie raportów w oparciu o zgromadzony materiał empiryczny w przedsiębiorstwie oraz inne materiały źródłowe powinno być, wg oceniających projekty w IP, bezpośrednio powiązane z fizyczną obecnością stażysty w przedsiębiorstwie. A to przecież nie o to chodzi. Przedsiębiorstwo nie jest miejscem, gdzie tworzy się opracowania naukowe, ale jest świetnym miejscem do zbierania danych do opracowań naukowych. No i cóż, to podejście przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich dość skutecznie przyczyni się do zniechęcenia naukowców do pracy na rzecz krajowych przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę kolejne cele operacyjne zawarte w NSRO ich realizacja wobec ww. wykładni wydaje się coraz mniej realna: „Budowa konkurencyjnej gospodarki Polski opartej na wiedzy wymaga zwiększenia udziału nauki w procesie tworzenia rozwiązań, mających zastosowanie w gospodarce". Opisane powyżej przykłady po raz kolejny pokazują, że stosowane w Polsce narzędzia polityki publicznej w postaci ram prawnych (interpretacji) oraz zaplecza instytucjonalnego nie wpisują się w realizację celów zapisanych w NSRO.

TWORZENIE SPRZYJAJĄCYCH WARUNKÓW DLA ROZWOJU INNOWACJI

Jednym z powodów złego stanu innowacyjności polskiej gospodarki jest brak skutecznej polityki proinnowacyjnej państwa i niedookreślone kompetencje instytucji, które powinny uczestniczyć we wdrażaniu modelu gospodarki opartej na wiedzy. Niedookreślenie kompetencji dotyczy m.in. rozwijania przez ośrodki innowacji kontaktów międzynarodowych, które stanowić powinno element internacjonalizacji działań ich klientów. W działalności instytucji otoczenia biznesu bardzo istotne znaczenie ma budowanie ich kompetencji na rzecz wspierania procesu umiędzynarodawiania polskiego biznesu. W tym przypadku kluczowym wymiarem ich działań winno być podejście ofensywne polegające na mobilizowaniu, przygotowywaniu i wspomaganiu wyselekcjonowanych lokalnych firm we wchodzeniu na rynki międzynarodowe. Wymaga to jednak internacjonalizacji działalności samych ośrodków innowacji i przedsiębiorczości. Dotyczy to współpracy i podejmowania wspólnych projektów z zagranicznymi instytucjami proinnowacyjnymi oraz uczestniczenia

w międzynarodowych sieciach[184]. A w tym przypadku jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia.

WDRAŻANIE ROZWIĄZAŃ ZWIĘKSZAJĄCYCH DOSTĘP PRZEDSIĘBIORCÓW DO KREDYTÓW

W tym przypadku obowiązkową lekturą dla wszystkich zaangażowanych w kreowanie krajowych polityk publicznych winna być „Informacja o wynikach kontroli działań na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców poprzez udzielanie poręczeń i gwarancji"[185]

W ramach przeprowadzonych działań w br. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) negatywnie oceniła efekty działań Ministra Finansów i Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców w ramach „Planu stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego" oraz programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego". Koncepcja zmian została przygotowana przez BGK w reakcji na nieoczekiwane zjawiska kryzysowe na rynkach finansowych i z uwagi na tempo prac nad pakietem antykryzysowym nie była poprzedzona kompleksową oceną sytuacji ani **konsultacjami społecznymi** z beneficjentami. Po raz kolejny okazuje się, że nagminnie stosowane w Polsce ignorowanie konsultacji społecznych, pomijanie tych najważniejszych, tj. odbiorców projektowanych usług przynosi zdecydowanie więcej strat niż korzyści. BGK założył, że wzrost akcji kredytowej zostanie osiągnięty poprzez zwiększenie skali prowadzonej działalności poręczeniowej i gwarancyjnej. Tak się jednak nie stało. W rzeczywistości nastąpiło osłabienie roli BGK w systemie poręczeniowym. Przygotowanie rozwiązań i procedur trwało blisko 8 miesięcy, a gdy podstawowe produkty poręczeniowe zostały wprowadzone, możliwość znaczącego rozwoju akcji poręczeniowej została ograniczona wskutek przeznaczenia funduszy BGK na inne cele niż poręczenia i gwarancje. Po ustabilizowaniu sytuacji kapitałowej, w kwietniu 2010 r., BGK miał możliwość udzielania poręczeń na większą

[184] J. Siwińska, Innowacje bez granic – rola ośrodków innowacji we wspieraniu internacjonalizacji innowacyjnej przedsiębiorczości [w:] http://www.pi.gov.pl.

[185] „Informacja o wynikach kontroli działań na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców poprzez udzielanie poręczeń i gwarancji, KBF-4101-02-00/2010. Nr ewid. 24/2011/P10025/KBF, Najwyższa Izba Kontroli, kwiecień 2011, s. 6.

skalę, jednak unikał tego, stosując zaostrzone procedury oceny ryzyka. Dodatkowo warunki poręczeń i gwarancji były na tyle niekorzystne, że nie cieszyły się zainteresowaniem beneficjentów. Do oferty BGK nie wprowadzono niektórych produktów przewidzianych w dokumentach rządowych. W tych warunkach wartość poręczeń i gwarancji udzielonych przez BGK od czerwca 2009 r. do września 2010 r. była o blisko 95% niższa niż od stycznia 2008 r. do maja 2009 r. Wyniosła ona tylko 37,6 mln zł i nie miała istotnego wpływu na poziom dostępności kredytów dla przedsiębiorców. Od grudnia 2009 r. Ministerstwo Finansów zintensyfikowało analizy przyczyn załamania akcji poręczeniowej, jednak przez ponad rok nie zostały podjęte działania naprawcze. Pytanie tylko dlaczego i czy winni poniosą zasłużoną karę?

Przygotowana przez NIK ekspertyza szczegółowo opisują zaistniałą sytuację wskazując na ewidentne zaniedbania, opieszałość, brak respektowania obowiązującej wykładni, co niestety ale nie sprzyja realizacji celów zapisanych w NSRO.

WZMOCNIENIE SYSTEMU INFORMACYJNEGO W ZAKRESIE BAZY OFERT SZKOLENIOWYCH

Transparentnym przykładem nieudolności podejmowanych w przedmiotowym obszarze zadań jest w portal www.inwestycjawkadry.pl prowadzony przez PARP. Przedmiotowe rozwiązanie będące bazą ofert szkoleniowych, z założenia uwzględniającą wszystkie szkolenia oferowane w ramach EFS, jest narzędziem jak najbardziej potrzebnym. Szkoda jednak, że rozwiązanie to nie zostało oparte na zaawansowanych bazach danych pozwalających na wielowymiarowe filtrowanie oferowanych różnego rodzaju szkoleń uwzględniających m.in. formę, czas, miejsce realizacji itp. Zastosowane w przedmiotowym portalu rozwiązanie jest wysoce nieprofesjonalnym. Świadczy to niewątpliwie o braku pełnej świadomości o potencjalnych korzyściach beneficjentów korzystających z tego rozwiązania, a z drugiej strony niska jakość wyszukiwarki wskazuje na brak „świadomego merytorycznego" nadzoru nad istniejącym rozwiązaniem. Wystarczyłoby tylko dołożyć kilka nowych kwerend i wówczas portal stałby się rzeczywiście użyteczny. Zmiana ta jednak wymaga pełnej świadomości potencjalnej użyteczności rozwiązania osób odpowiedzialnych za przedmiotowe narzędzie, która wydaje się na dzień dzisiejszy niewystarczająca. A to w konsekwencji nie jest tylko stratą dla potencjalnych beneficjentów ofert szkoleniowych zamieszczonych na ww. portalu, ale świadczy również o poważnych barierach w świadomym rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Wszyscy

tworzący jakiekolwiek rozwiązania na rzecz społeczeństwa winni precyzyjnie określać wymiar jego korzyści z doprecyzowaniem wymiaru funkcjonalności. Jest to szczególnie ważne przy konstruowaniu rozwiązań informatycznych, gdzie bagatelizowanie potrzeby ich permanentnej modernizacji nie powinna mieć miejsca.

FUNDUSZE EUROPEJSKIE NA RZECZ ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Analizy przeprowadzone przez PKPP Lewiatan pokazały, że warunki stworzone przedsiębiorcom w RPO są dalekie od doskonałości, a jakość obsługi w wielu obszarach wymaga zdecydowanej poprawy. **O niewielu instytucjach możemy powiedzieć, że są przyjazne przedsiębiorcom**[186].

Coraz częściej mówi się, choć nie wiadomo, czy ktoś tego słucha, o tym, że **więcej uwagi powinno poświęcać się na jakość projektów, a nie zaś na poziom wydatkowania**. To przekonanie nie przekłada się jednak na praktykę instytucji zarządzających programem operacyjnymi - **szybkie wydatkowanie funduszy europejskich pozostaje priorytetem, realizowanym z dużą skutecznością**. **Jakość projektów i ich wpływ na długofalowy rozwój gospodarek regionalnych pozostaje wciąż na drugim planie**[187]**.**

W opinii PKPP Lewiatan **jakość projektów nie zależy jedynie od przedsiębiorców, ale w bardzo dużej mierze od tego, jak firmy - potencjalni projektodawcy są obsługiwani przez instytucje zarządzające programami oraz jaką uwagę poświęca się ich potrzebom i oczekiwaniom**[188]**.** Niby nie odkrywcze, ale zdawać by się mogło, że dla wielu tajemnicze…

Biorąc pod uwagę powyższe PKPP Lewiatan postanowiła zbadać, czy warunki proceduralne stworzone przedsiębiorcom w RPO. Okazało się, że wyniki raportu obnażyły wiele problemów. Okazało się, że podstawowe warunki stworzone przedsiębiorcom w RPO są dalekie od doskonałości, a jakość obsługi w wielu obszarach wymaga zdecydowanej poprawy. O niewielu instytucjach można dziś powiedzieć, że są

---

[186] Instytucje wdrażające są nieprzyjazne przedsiębiorcom – wyniki raportu Lewiatana, 2011-02-10 [w:] http://pkpplewiatan.pl/dla_mediow/informacje_prasowe/1/instytucje_wdrazajace_sa_nieprzyjazne_przedsiebiorcom__wyniki_raportu_lewiatana.

[187] Ibidem.

[188] Ibidem.

faktycznie przyjazne przedsiębiorcom. Oceny cząstkowe są bardzo zróżnicowane - każda z instytucji działa w oparciu o inne standardy i do innych kwestii przywiązuje wagę[189].

„Jeśli zależy nam na jakości projektów finansowanych z funduszy europejskich, projektodawcom trzeba stworzyć odpowiednie warunki pracy nad wnioskiem o dofinansowanie. Dziś te warunki promują przede wszystkim te firmy, które potrafią szybko przygotować projekt. Ci, którzy chcą realizować ambitne przedsięwzięcia, w tym inwestycje wymagające długich przygotowań, mogą walkę o dotację przegrać na starcie. Podobnie ci, którzy zbyt serio potraktują harmonogramy naborów ogłaszane przez instytucje zarządzające lub wdrażające wsparcie dla przedsiębiorców i postanowią poczekać ze startem w konkursie na optymalny dla nich moment. Zmiany warto wprowadzać już dziś - nawet dla ostatnich konkursów w tej perspektywie finansowej myśląc o kolejnej, która rozpocznie się po 2013 r." [Marzena Chmielewska, dyrektorka Departamentu Europejskiego w PKPP Lewiatan][190].

AZYMUT ZMIAN

Bez dynamicznie rozwijającej się gospodarki i bez dobrze prosperujących przedsiębiorców nie można mówić o sprawnym państwie i bogacącym się społeczeństwie. Wyzwaniem Polski i Polaków jest dogonienie poziomu i jakości życia w Europie Zachodniej możliwie jak najszybciej, najlepiej w ciągu jednego pokolenia. To trudne zadanie, ale wykonalne. Pod warunkiem utrzymania szybkiego i stabilnego wzrostu gospodarczego. Żeby osiągnąć ten cel należy przede wszystkim uzdrowić finanse publiczne oraz uprościć system podatkowy. Niezbędne jest też usunięcie barier hamujących rozwój przedsiębiorczości, co w dużym stopniu będzie decydować o innowacyjności i efektywności polskiej gospodarki. I wreszcie, trzeba zapewnić taki poziom edukacji, który w sposób znaczący zmniejszy obszary społecznego wykluczenia i biedy. Najważniejsza rola do odegrania w tym procesie przypadnie rządowi i parlamentarzystom nowej kadencji Sejmu i Senatu RP. W odpowiedzi na szereg istniejących palących problemów Komitet Monitorujący Business Centre Club BCC[191]

[189] Ibidem.

[190] Ibidem.

[191] M. Goliszewski, Gospodarczy dekalog BCC - rekomendacje dla nowego rządu i parlamentu, Business Centre Club, 13.10.11 [w:] http://www.bcc.org.pl.

opracował katalog głównych obszarów problemowych (gospodarczy dekalog BCC), tj. szczegółowy pakiet rozwiązań dla gospodarki wraz z uzasadnieniem konieczności zmian.

I. GRUNTOWNA REFORMA FINANSÓW PUBLICZNYCH I UPROSZCZENIE SYSTEMU PODATKOWEGO

- likwidacja dużej części z 473 przywilejów podatkowych, które w 2010 r. kosztowały budżet 66 mld zł! (dane Ministerstwa Finansów) oraz znaczne zmniejszenie zatrudnienia w administracji publicznej,
- wprowadzenie liniowego podatku PIT i CIT na poziomie 15% oraz ujednolicenie stawek VAT na poziomie 20%, z zachowaniem niższej stawki, np. 10%, na żywność, leki i kulturę,
- szybkie sprowadzenie wyniku sektora finansów publicznych do przedziału od nadwyżki 3% PKB do deficytu 3% PKB.

II. DOKOŃCZENIE REFORMY SYSTEMU EMERYTALNEGO

- znaczna redukcja przywilejów emerytalnych (służby mundurowe, wymiar sprawiedliwości, górnicy, „fikcyjni" rolnicy) oraz wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat,
- bardziej elastyczne zasady indeksacji emerytur i rent, a w okresie najbliższych kilku lat indeksacja tylko wg wskaźnika inflacji,
- eliminacja lub przynajmniej zasadnicza, ograniczająca przywileje reforma Karty Nauczyciela.

III. REFORMA SYSTEMU STANOWIENIA PRAWA I FUNKCJONOWANIA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

- utworzenie Krajowej Rady Legislacyjnej – organu niezależnego od rządu i większości parlamentarnej, której zadaniem byłoby opiniowanie wszystkich projektów aktów prawnych przygotowywanych przez podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego,
- ustawowe podniesienie rangi konsultacji społecznych i ich przesunięcie z etapu parlamentarnego na wcześniejszy – rządowy,
- faktyczna ocena skutków regulacji pre- i postlegislacyjna – zarówno przed ich wprowadzeniem, jak również po 2-3 latach od ich wejścia w życie.

IV. LIKWIDACJA BARIER OGRANICZAJĄCYCH PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

- kontynuowanie i zintensyfikowanie deregulacji przepisów: likwidacja znacznej liczby koncesji i zezwoleń, dalsze uproszczenia procedur rejestracji firm,
- znaczne przyspieszenie rozpatrywania spraw gospodarczych w sądach, wzrost roli sądów polubownych,
- ograniczony czasowo obowiązek wydawania pozwoleń przez organy administracji.

V. PODNIESIENIE POZIOMU INNOWACYJNOŚCI GOSPODARKI

- zagwarantowanie by wydatki prorozwojowe na badania i rozwój (B+R), edukację i naukę rosły proporcjonalnie szybciej niż całość wydatków publicznych,
- stworzenie systemu preferencji w ramach przetargów publicznych dla MiŚP inwestujących w IT i nowoczesne technologie,
- wzmocnienie współpracy w zakresie B+R między sektorem państwowym i prywatnym poprzez m.in. stworzenie jasnych reguł transferu know-how, patentów i technologii, wprowadzenie finansowych zachęt dla uczelni wyższych dla komercjalizacji projektów badawczych i udziału w zyskach, prywatyzację jednostek badawczo-rozwojowych, szersza promocja polskiej gospodarki za granicą oraz wdrożenie programu zachęt dla zagranicznych inwestycji w dziedzinie B+R.

VI. ZMIANA POLITYKI WOBEC RYNKU PRACY

- obniżenie kosztów zatrudnienia pracowników oraz uelastycznienie prawa pracy i wprowadzenie, w ramach porozumienia społecznego, nowych elastycznych form zatrudnienia dla osób wypchniętych poza rynek pracy,
- dostosowanie szkolnictwa wyższego i średniego szczebla do aktualnych potrzeb i wymagań rynku pracy,
- zwiększanie poziomu zatrudnienia i aktywizacja zawodowa obywateli, np. poprzez wprowadzenie niższych składek na ubezpieczenia społeczne dla nowo zatrudnianych pracowników 18+ i pracowników w wieku 50+.

VII. UPROSZCZENIE DZIAŁAŃ INWESTYCYJNYCH

- wprowadzenie obowiązku przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego przez gminy,

- jak najszybsze i całkowite odrolnienie terenów (gruntów niskiej klasy) na obrzeżach miast oraz likwidacja procedur udzielania zgód i zezwoleń na budowę budynków mieszkalnych,
- wprowadzenie instytucji domniemanej zgody urzędu na budowę, jeżeli w ciągu 30 dni nie będzie uzasadnionej decyzji odmownej.

VIII. NOWA POLITYKA REGIONALNA WOBEC GMIN O WYJĄTKOWO NISKICH DOCHODACH NA MIESZKAŃCA

- zmniejszenie wkładu własnego w projektach współfinansowanych przez UE,
- efektywnie zerowy podatek CIT w tych gminach poprzez wliczanie do kosztów wydatków inwestycyjnych,
- zwiększone dofinansowanie ze środków centralnych na wyposażenie szkół wszystkich typów w biblioteki i laboratoria.

IX. UTWORZENIE POWSZECHNEGO SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

- zapewnienie pełnej, proporcjonalnej i publicznej reprezentacji przedsiębiorcom,
- stworzenie realnych warunków do wyrażania wspólnych stanowisk w imieniu przedsiębiorców i ich organizacji w procesie legislacyjnym,
- powierzenie samorządowi określonych zadań publicznych, które byłyby wykonywane sprawniej i bardziej kompetentnie (np. prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej, kształcenie syndyków, rzeczoznawców, mediatorów i biegłych, wydawanie opinii co do zwyczajów handlowych, warunków obrotu i konkurencji).

X. MODERNIZACJA INFRASTRUKTURY DROGOWEJ, KOLEJOWEJ I TELEKOMUNIKACYJNEJ

- powołanie koordynatora w randze ministra, np. przy Kancelarii Premiera Rady Ministrów lub Prezydenta, odpowiedzialnego za całość obszaru wspierania rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, który zsynchronizowałby prace urzędów centralnych w tym zakresie,
- przyspieszenie programu modernizacji trakcji kolejowej oraz kolei szybkich prędkości,
- kontynuowanie szybkiego tempa budowy infrastruktury drogowej również po Euro 2012.

Powyższy dekalog niewątpliwie oddaje klimat polskiej gospodarki, która wymaga jak najszybszej modernizacji. Część ww. zapisów, to cele pokrywające się m.in. z zapisami w KPR, a co gorsza, w NSRO. Część jednak, to propozycja konkretnych rozwiązań, które określone zostały w sposób trafny, a których potrzeba realizacji winna jak najszybciej zostać dostrzeżona przez polskich decydentów.

EKSPERTYZA: WZROST POZIOMU EDUKACJI SPOŁECZEŃSTWA ORAZ POPRAWA JAKOŚCI KSZTAŁCENIA W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

DR DOROTA JEGOROW, DR ROBERT SZYNAKA, DR GRZEGORZ KRAWCZYK, MGR DOROTA STASAL-SZAJNER,

4.4. WZROST POZIOMU EDUKACJI SPOŁECZEŃSTWA ORAZ POPRAWA JAKOŚCI KSZTAŁCENIA W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Tworzenie odpowiednich warunków dla podwyższenia kapitału ludzkiego w Polsce wymaga szeregu zmian w tym z obszaru polityki edukacyjnej i naukowej. Wyzwania stojące u podłoża pożądanych zmian a rzeczywistość, to niestety dwa, jakże różniące się między sobą obszary. Katalog wyzwań jest obszerny, a katalog problemów znacznie większy.

Nowa polityka edukacyjna ma mieć swoje źródło w zmianach związanych z szybkim tempem rozwoju technologicznego, przeobrażeniami na rynku pracy i ogólną globalizacją gospodarki. W istocie nowa polityka edukacyjna jest pochodną zmiany koncepcji nauki.[192] Czy jednak to podejście zostało w pełni przemyślane, czy być może jest to wykładnia bezwiednie powielana przez decydentów państw członkowskich UE? „Olbrzymi postęp cywilizacyjny, konsumowanie owoców rewolucji naukowej i technicznej, wzrost wydajności pracy, ograniczenie i minimalizacja wysiłku fizycznego pracowników fizycznych”[193] to wręcz dramatyczne dla wielu aktywnych zawodowo aktorów rynku pracy. Postępująca szybko dehumanizacja wielu tradycyjnych zawodów poprzez gwałtowne wprowadzenie ultratechnologii rozmija się często z dostępną na rynku ofertą szkoleniową. Najgorszym jest jednak to, iż to, co jest przedmiotem licznych badań i analiz już ponad dwadzieścia lat temu zostało przetestowane w Stanach Zjednoczonych. Niestety, pomimo jednoznacznie zidentyfikowanych problemów związanych

[192] D. Zalewski, Ideologizacja kształcenia ustawicznego, 09/04/2010 [w:] http://blogmedia24.pl.

[193] J. Naisbitt, Megatrendy, Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie, Zysk i S-ka, Poznań 1997, s. 9.

z przechodzeniem ze społeczeństwa przemysłowego do informacyjnego, a wraz z tym zmieniającą się polityką edukacyjną – niekoniecznie dobrze radzącą sobie z zastaną rzeczywistością, UE dość wiernie odwzorowuje wzorce, które niestety, ale już dawno okazały być się ułomne[194].

ZWIĘKSZENIE INWESTYCJI W KAPITAŁ LUDZKI POPRZEZ LEPSZĄ EDUKACJĘ I POPRAWĘ KWALIFIKACJI

KWALIFIKACJE ≠ KOMPETENCJE

Istotnym problemem polskiego rynku szkoleniowego jest brak skutecznych programów kształcenia zawodowego skierowanych przede wszystkim do osób o niskich kwalifikacjach i/lub osób w starszym wieku[195]. W tym przypadku nie sposób pominąć kwestii związanej z nagminnie stosowanym błędnym przekazem płynącym z bardzo zróżnicowanych źródeł, a utożsamiającym kwalifikacje z kompetencjami[196], a przecież to absolutnie nie to samo. Wprawdzie analizowany cel zapisany w NSRO w sposób literalny wskazuje na kwalifikacje, ale wskazuje również na lepszą edukację, a żeby była lepsza, musi być efektywna. To z kolei nie będzie możliwe, dopóki w społeczeństwie polskim powszechnie panować będzie przekonanie o wysokiej wartości dyplomów szkół wyższych niezależnie od umiejętności absolwenta. Niestety, ale to już historia. Wartość tego dokumentu istotnie zdewaluowała się w ostatniej dekadzie. Na rynku pracy sam dyplom dziś niewiele znaczy. Trzeba mieć jednak tego świadomość, a nie sprzedawać – głównie ludziom młodym – złudnych nadziei. W kontekście wykładni zawartej w Europejskich ramach kwalifikacji (ERK) [197] jednoznacznie należy rozgraniczyć stosowanie terminów: „kwalifikacje" i „kompetencje", ponieważ nie są to absolutnie synonimy.

---

[194] D. Jegorow, Kształcenie ustawiczne – strategiczne kierunki zmian. Raport z badania, Stowarzyszenie Rozwoju Aktywności Społecznej Triada, Chełm 2010, s. 13.

[195] Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji …, op. cit., s. 13.

[196] Są to m.in. liczne raporty ewaluacyjne dotyczące rynku pracy realizowane z funduszy europejskich np. Badanie ewaluacyjne pn. „Analiza wpływu interwencji z Europejskiego Funduszu Społecznego na rynek pracy w województwie podlaskim", Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego 2011, s. 90, gdzie jeden z przedstawicieli WUP stwierdził: „Jak już mówiłam, skupiliśmy się na podnoszeniu kwalifikacji i dofinansowaniu do wynagrodzeń naszych pracowników".

[197] Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (ERK), Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009, s. 11.

NISKA JAKOŚĆ SZKOLEŃ

Poważnym problemem polskiego rynku edukacyjnego jest niska jakość szkoleń. Niezbędnym jest dziś stworzenie strategicznych działań w obszarze kształcenia pozaszkolnego, ze szczególnym zwróceniem większej uwagi na kwestie związane z jakością oferowanych usług edukacyjnych.

Potencjał rynku szkoleniowego w Polsce choć można uznać za duży, trzeba jednak mieć na uwadze, że istnieją silne bariery utrudniające jego aktywizację. Do takich barier należy zaliczyć zarówno niskie zainteresowanie dokształcaniem Polaków, brak zawodowych motywacji do podnoszenia swoich kwalifikacji, jak i problemy istniejące w samym sektorze szkoleniowym oraz jego otoczeniu instytucjonalnym. W tym obszarze należy zwrócić szczególną uwagę na problemy związane z zagrożeniem dla jakości świadczonych usług, jakie stwarza silna konkurencja cenowa pomiędzy podmiotami działającymi na tym rynku, a zwłaszcza ubiegającymi się o środki w ramach funduszy europejskich[198]. Masowość realizowanych dziś inicjatyw edukacyjnych związanych ze wzmożoną inwestycją w kapitał ludzki wprowadziła wiele zamieszania w tym obszarze. W szkołach, na uczelniach, jak również na pozaszkolnym rynku edukacyjnym beneficjenci oferowanych usług niczym „towary deficytowe", często wręcz z łapanki przymuszani są do udziału w projekcie. Oczywiście nie jest to normą, ale zdarza się dość często. Wynika to przede wszystkim z faktu niedopasowania podaży usług szkoleniowych do popytu na nie. Oferowane usługi nie są jednak zazwyczaj przypadkowe, a wynikają z zapisów zawartych w dokumentach konkursowych, które z kolei konstruowane są w oparciu o dokumenty programowe.

ZMNIEJSZENIE LICZBY OSÓB, DLA KTÓRYCH GŁÓWNĄ PRZESZKODĄ W WEJŚCIU NA RYNEK PRACY LUB UTRZYMANIU SIĘ NA NIM JEST BRAK ODPOWIEDNIEGO WYKSZTAŁCENIA

Po raz kolejny jak bumerang wraca kwestia „wykształcenia" – jako terminu i jego prawidłowego zrozumienia. Statystyki dotyczące rynku pracy wskazują na wyraźną niemoc polskiego systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, jak również rynku szkoleń

[198] Sz. Czarnik, M. Dobrzynska, J. Górniak, M. Jelonek, K. Keler, M. Kocór, A. Strzebonska, A. Szczucka, K. Turek, B. Worek, Raport podsumowujący pierwszą edycję badań realizowaną w 2010 roku. Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce, PARP, Warszawa 2011, s. 13-14.

nieformalnych, nie spełniających swojej roli, a dziś w dużej mierze finansowanych ze środków EFS. Niekoniecznie problemem są w przedmiotowym przypadku kwalifikacje zawodowe, ale przede wszystkim kompetencje i umiejętności osób zainteresowanych podjęciem pracy zawodowej. W tym przypadku zawodzi zarówno system monitorowania i prognozowania zmian na rynku pracy związany bardzo często z a priori „nieprzyszłościową" ofertą edukacyjną, jak również niskim poziomem kształcenia w polskich szkołach. W ww. wymiarze brak odpowiedniego wykształcenia należy rozumieć jako brak konkretnych kwalifikacji zawodowych wymaganych na danym stanowiskiem pracy połączonych z brakiem umiejętności zawodowych niezbędnych przy danym wykształceniu.

OGRANICZENIE LICZBY OSÓB O NIEDOPASOWANYCH UMIEJĘTNOŚCIACH ZAWODOWYCH, W TYM W SZCZEGÓLNOŚCI LUDZI MŁODYCH[199]. PODNIESIENIA JAKOŚCI OFEROWANYCH USŁUG EDUKACYJNYCH I EFEKTYWNOŚCI KSZTAŁCENIA. POWIĄZANIE KSZTAŁCENIA Z WYMOGAMI RYNKU PRACY

Połączenie trzech ww. celów nie jest przypadkowe, a wynika z braku korelacji między nimi w wymiarze podejmowanych działań w obszarze szeroko rozumianej edukacji. Osoby uczestniczące w sposób czynny w realizacji projektów wpisujących się w ww. cele dostrzegają istniejącą swoistą sztywną linię demarkacyjną pomiędzy realizacją założonych celów. W powyższych obszarach problemowym do zrobienia jest bardzo dużo. Niedopasowanie umiejętności zawodowych do potrzeb gospodarki to pokłosie niewydolnego systemu edukacji i szkolnictwa. W tym przypadku olbrzymim problemem jest jakość kształcenia rozpoczynając od szkoły podstawowej, a kończąc na szkole wyższej, u podłoża czego wskazać można wiele determinant.

[199] Osiągnięcie odpowiedniego poziomu edukacji będzie obejmowało wszystkie grupy wiekowe. Z jednej strony będzie skupiało się na kierowaniu wyborem ścieżki edukacyjnej, związanej z przyszłym zawodem, u osób młodych - wchodzących na rynek pracy. Szczególna uwaga w tym kontekście poświęcona zostanie na działania skierowane do ludzi młodych (centra i organizacje młodzieżowe), w tym napotykających na utrudnienia w dostępie do edukacji. Z drugiej zaś strony będzie dotyczyło osób starszych, mających trudności w utrzymaniu się na rynku pracy z powodu braku odpowiednich umiejętności, a także tej samej kategorii osób, które nie tylko z racji wieku, ale i w wyniku niskiego wykształcenia mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia.

NISKIE UMIEJĘTNOŚCI „EDUKATORÓW"

Szkoły, zarówno te wpisujące się w system edukacji, jak i szkolnictwa wyższego stały się współcześnie intratnym miejscem pracy dla osób wykształconych, choć nie zawsze kompetentnych. Oczywiście nie można niniejszego wniosku generalizować, bo byłoby to krzywdzące. Nie można jednak udawać, że problem nie istnieje. Cóż bowiem wart jest edukator, który zatrzymał się jakby w czasie, który otwarcie głosi swoje przesłanie, iż „uczy" no i tylko „uczy", a fakt, iż uwarunkowania społeczno-gospodarcze szybko się zmieniają, są przez niego niedostrzegane, ponieważ nie pozostają w kręgu jego zainteresowań? Gdzie zatem nauka przez przekazywanie dobrego przykładu? Najprawdopodobniej zatraciła się gdzieś w tym masowym pędzie do wiedzy…, chyba nie wiedzy, ale kwalifikacji, które i tak bez kompetencji nie są nic warte.

Niskie umiejętności kadry pedagogicznej/dydaktycznej (szkoleniowców, trenerów, wykładowców) to przede wszystkim konsekwencja faktu, iż dziś o pracę w zawodzie nauczyciela/wykładowcy starają się niemal wszyscy, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje. Nie istnieją narzędzia, które pozwoliłby weryfikować rzeczywisty poziom kompetencji tych osób. Z drugiej strony narzucanie na edukatorów kolejnych formalnych obowiązków sprawdzających ich warsztat merytoryczny z założenia jest zbyteczne. Skoro ktoś dopuścił, by osoby te mogły zdobyć wykształcenie wyższe, tzn. że ktoś zweryfikował ich wiedzę i uznał za wystarczającą.

NIEUDOLNE DORADZTWO ZAWODOWE

Pojawiające się dziś pomysły – remedia na problem systemu edukacji i szkolnictwa m.in. w postaci zapisów zawartych w raporcie „Młodzi 2011" właściwie nie wnoszą nic konkretnego. Np. pomysł prezentowany pod hasłem: „doradztwo zawodowe od najwcześniejszych lat edukacji". Rozwiązanie jak najbardziej słuszne. Trzeba by jednak w tym przypadku zastanowić się nad kompetencjami doradców zawodowych, którzy w większości przypadków zdobyli uprawnienia do świadczenia usług doradczych w ramach niestacjonarnych, dwusemestralnych studiów podyplomowych pozbawionych wymiaru praktycznego. W tym przypadku problemu należy zatem szukać w systemie kształcenia nauczycieli, o czym mowa będzie w dalszej części ekspertyzy. Oczywiście nie można ww. tezy uogólniać na ogół doradców zawodowych, gdyż byłaby to nieuprawniona i krzywdząca generalizacja. Występowanie tego zjawiska potwierdzają opracowane

raporty[200] oraz ogół obserwacji prowadzonych w ramach pracy zawodowej członków zespołu projektowego. Młodzież uczestnicząca w doradztwie zawodowym bardzo często skarży się na niską jakość usług doradztwa zawodowego[201] (szereg raportów badawczych zrealizowanych w ramach działania 9.2 PO KL wskazuje na ten obszar problemowy). Samo zapewnienie doradztwa zawodowego niewiele zmieni, o ile nie zadba się o jego jakość, o dostęp do aktualnych danych niezbędnych w pracy doradcy świadomego dynamicznych zmian oraz kierunków tych zmian na rynku pracy.

STUDIA DLA KAŻDEGO

Niestety dziś okazuje się, że obronić tytuł licencjata czy też magistra jest łatwiej niż zdać maturę czy egzamin zawodowy. Wysoki poziom autonomii szkół wyższych w zakresie weryfikacji wiedzy studentów zniweczył wiele lat ciężkiej pracy, gdy „polska nauka" była z pewnością światową perełką. Nauka, choć winna być ściśle powiązana z biznesem, to nie powinna traktować swojego „klienta – studenta" jako produktu, który można wypuścić na rynek bez względu na jego jakość. No cóż w tym wszystkim chodzi o pieniądze. I to o niemałe. W tym momencie z pewnością zawodzi system oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych. Duża wina jest w tym przypadku kadry akademickiej, która w wielu przypadkach wydaje się bardzo hermetyczna na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość.

---

[200] Uzyskane wyniki zaskakują również ze względu na zapisy dokumentów programowych. Jednym z kryteriów strategicznych jest kompleksowość wsparcia, rozumiana jako konieczność wsparcia beneficjentów pośrednictwem / doradztwem zawodowym, a także innymi formami wsparcia. Teoretycznie zatem każdy uczestnik projektu powinien być objęty pośrednictwem lub doradztwem zawodowym (przynajmniej w projektach realizowanych od 2009 r.). Analiza wniosków o dofinansowanie pokazuje, że projektodawcy planowali objąć 63% uczestników pośrednictwem/doradztwem zawodowym, dla 59% z nich miały zostać opracowane plany działania, a połowa miała być objęta wsparciem psychologiczno – doradczym. Są to liczby dużo wyższe niż te wynikające z deklaracji samych respondentów. Wyjaśnieniem tych różnic może być sposób postrzegania beneficjentów. **Być może część z nich nie potraktowało rozmowy z doradcą zawodowym jako oddzielnej formy wsparcia. Może to być jednak wynik niskiej jakości oraz małej skali oferowanego doradztwa i pośrednictwa pracy. Niestety, Instytucja Pośrednicząca II stopnia, na co wskazali jej przedstawiciele, nie ma instrumentów, aby nadzorować jakość oferowanego doradztwa** (Badanie ewaluacyjne: „Analiza wpływu interwencji z Europejskiego Funduszu Społecznego na rynek pracy w województwie podlaskim", Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego 2011, s. 58.)

[201] Bardzo często wskazuje się na sprowadzanie doradztwa zawodowego wyłącznie do diagnozy predyspozycji osobowych oraz zawodowych. A to zdecydowanie za mało.

Kolejne pomysły podawane dziś do opinii publicznej przez polskich decydentów – możliwość nieodpłatnego studiowania na dowolnej ilości kierunków studiów to swoiste potwierdzenie niskiej jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych[202]. Z jednej strony zawodzi program studiów nie uwzględniający potrzeb rynkowych, a z drugiej strony niski poziom kształcenia umożliwiający nawet tzw. „przeciętnemu" studentowi jednoczesne kształcenie się na więcej niż jednym kierunku studiów. A jeszcze tak niedawno ukończenie jednego kierunku studiów w okresie zaplanowanych pięciu lat było sukcesem. Oczywiście interdyscyplinarna wiedza i umiejętności są dziś warunkiem koniecznym, choć nie dostatecznym odnalezienia się na współczesnym rynku pracy.

Studia II stopnia (dawniej: studia uzupełniające magisterskie) dyskryminują na rynku edukacyjnym osoby, którym udało się zdobyć tytuł magistra w ramach pięcioletniej nauki na jednolitych studiach magisterskich. Dyskryminacja ma dwa wyraźne wymiary, tj. możliwość uzyskania tytułu magistra w zupełnie innej dziedzinie niż tytuł licencjata, co często związane jest z nabyciem nowych kwalifikacji w ramach dwuletniej nauki uzupełnionej o zaliczenie tzw. różnic programowych.

No cóż wobec tej sytuacji nie można mieć złudzeń, iż „magister magistrowi" na polskim rynku nie jest równy. Tytuł licencjata jest przepustką do uzupełniania kształcenia na studiach II stopnia, co pozostaje poza zasięgiem możliwości osób, które ukończyły pięcioletnie jednolite studia magisterskie. No cóż, za solidne podejście do edukacji trzeba płacić, a odnosi się to szczególnie do pokolenia osób podejmujących naukę w szkołach wyższych w czasie tzw. boomu edukacyjnego. W wyścigu o lepsze miejsca na uczelniach ci najlepsi wybierali kształcenie w prestiżowych szkołach wyższych oferujących właśnie naukę pięcioletnią. Pozostali, którzy w tym wyścigu zajęli odległe miejsca podejmowali kształcenie również na tych samych kierunkach, tyle, że w mniej prestiżowych uczelniach, z reguły były to studia I stopnia. Dziś to ci drudzy znajdują się w lepszej sytuacji pod

[202] Problem niskiej jakości kształcenia nie jest odkrywczy. Na ten temat powstało już wiele prac, w których w sposób szczegółowy wskazuje się na problemy szkolnictwa wyższego łącznie ze wskazaniem ich podłoża. Por. np.: J. Dietl, Rozwój Kapitału intelektualnego w dziedzinie ekonomii i zarządzania [w:] Nowe Życie Gospodarcze Nr 22, 21.11.2004, s. 17-18. Można zatem sądzić, że szereg merytorycznych opracowań, będących jakże ważnym drogowskazem pożądanych zmian systemowych w obszarze szkolnictwa wyższego, nie trafia do osób odpowiedzialnych za tworzenie i wdrażanie polityk publicznych w tym obszarze. Można się w tym przypadku pokusić o inny wniosek – być może osoby te nie są świadome swojej misji. A bez tego nie można oczekiwać żadnych zmian.

kątem uzupełniania wykształcenia bądź przekwalifikowywania się w wymiarze formalnym.

Studia podyplomowe – kolejne nieprzemyślane rozwiązanie istotnie obniżające jakość kształcenia. Choć i w tym przypadku nie można jednoznacznie generalizować ogółu przyjętych rozwiązań, nie mniej jednak ich bilans jest niekorzystny. Przyjęte rozwiązanie jest najbardziej problematyczne w przypadku kształcenia nauczycieli, którzy w ramach trzy-semestralnej edukacji prowadzonej w formie niestacjonarnej nabywają kwalifikacje do nauczania nowego przedmiotu. I w ten sposób masy niedouczonych pedagogów trafiają do polskich szkół (choć i w tym przypadku nie można tego wniosku generalizować na całą populację nauczycieli, bo wśród nich jest wielu, którzy nabyli nowe umiejętności w drodze samokształcenia, a studia podyplomowe stały się dla nich koniecznością systemową).

ZWIĘKSZENIE DOSTĘPNOŚCI EDUKACJI NA WSZYSTKICH POZIOMACH KSZTAŁCENIA

Niestety okazało się, że realizacja ww. celu została w istotny sposób zahamowana poprzez dyskryminację niektórych typów szkół w zakresie możliwości wsparcia w ramach dostępnych funduszy europejskich. Sytuacja ta dotyczy m.in. szkół policealnych dla dorosłych, których słuchaczami są osoby dorosłe legitymujące się bardzo różnorodnym wykształceniem, choć wśród nich grono osób, to absolwenci liceów ogólnokształcących nie posiadający ani zawodu, ani matury. Ww. szkoły zostały wyłączone ze wsparcia PO KL. Można, a nawet należy w tym miejscu zadać pytanie: Jak można dopuścić do tak jawnej dyskryminacji? Z drugiej strony, po co czynić tak wiele starań wokół kształcenia zawodowego, gdy w przedmiotowym przypadku nie dopuszcza się do jego rozwoju. Istny paradoks będący konsekwencją braku korelacji podejmowanych działań w ramach jednego programu operacyjnego, nie wspominając o komplementarności pomiędzy poszczególnymi programami.

Brak wsparcia dla tej znacznej grupy osób uczęszczających do szkół policealnych dla dorosłych, powoduje, iż także słuchacze tych szkół nie skorzystają z doradztwa edukacyjno-zawodowego czy też nauki przez Internet, które to zadania są realizowane w ramach Działania 9.3 PO KL. Nie można do ww. grupy skierować oferty uczestniczenia w zajęciach pozalekcyjnych, jakże ważnego wymiaru związanego z przygotowaniem do egzaminów zawodowych.

Nie jest to jednak jedyna grupa, która pozostała pominięta w konstruowaniu kryteriów dostępu w ramach PO KL. Sytuacja dotyczy nadal Działania 9.3 PO KL, jednak w tym przypadku chodzi o słuchaczy gimnazjów dla dorosłych (którzy mogą podjąć naukę w szkołach dla dorosłych po ukończeniu 16. roku życia). Kryteria dostępu dokładnie precyzują grupę docelową, tj. min. 18 lat[203]. Słuchacze gimnazjów dla dorosłych pozostają również poza wsparciem poddziałania 9.1.2 PO KL skierowanego wyłącznie do szkół młodzieżowych. No cóż, wszyscy, którym dane było zetknąć się z młodzieżą podejmującą naukę w gimnazjach dla dorosłych, nie mają złudzeń, iż to właśnie oni potrzebują szczególnego wsparcia jako osoby w dużym stopniu zagrożone wykluczeniem społecznym bądź już osoby wykluczone społecznie. Po raz kolejny okazało się, że korelacja w ramach jednego programu nie jest możliwa z uwagi na błędne założenia. Poprzez to zaniedbanie, niewątpliwie niezamierzone, duża grupa młodych ludzi nie otrzyma wsparcia w postaci czy to usługi doradczej zawodowo-edukacyjnej, czy też w postaci zajęć pozalekcyjnych mogących mieć formę pomocy psychologicznej lub też czysto edukacyjnej.

Wobec zaistniałej sytuacji, tj. jawnych przejawów dyskryminacji grup społecznych, które w ramach realizowanych projektów winny zostać objęte szczególnym wsparciem nie można oczekiwać realizacji założonych celów wpisanych w NSRO.

ZWIĘKSZENIA DOSTĘPNOŚCI DO USŁUG EDUKACYJNYCH JUŻ NA ETAPIE KSZTAŁCENIA PRZEDSZKOLNEGO, PRZEDE WSZYSTKIM NA OBSZARACH WIEJSKICH

Tymczasem szereg działań podejmowanych w ww. kierunku nie przyniosło oczekiwanych rezultatów z uwagi na ograniczenia formalne, organizacyjne, prawne bądź finansowe.
Promowanie edukacji przedszkolnej bez zagwarantowania miejsc w przedszkolach – istny absurd, którego istnienie potwierdziło badanie ewaluacyjne dotyczące działań informacyjno-promocyjnych na temat edukacji przedszkolnej: „Komunikat dotyczący zalet edukacji przedszkolnej należałoby połączyć z komunikatem o podejmowanych działaniach zwiększających ilość miejsc w przedszkolach. Miałoby to na celu odparcie

[203] Najczęściej są to osoby w wieku 16 – 19 lat, uczące się, ale w szkole dla dorosłych, pod opieką Środowiskowych Hufców Pracy.

zarzutów o bezcelowości prowadzenia kampanii promującej edukację przedszkolną”[204]. Pomijając szereg mankamentów tej kampanii wskazanych w raporcie ewaluacyjnym (rekomendacje), promowanie czegoś, do czego dostęp jest znacznie ograniczony lub nie istnieje jest z założenia działaniem wysoce nieprzemyślanym.

Rok szkolny 2011/2012 przyniósł nowe „anty-zachęty” do upowszechniania edukacji przedszkolnej. Po reformie systemu oświaty w 1991 r. koszt utrzymania przedszkoli przerzucony został na samorządy (rozwiązanie to jest stosowane w nielicznych krajach UE), dla których utrzymanie przedszkoli w świetle obowiązujących „sztywnych przepisów ministerialnych” jest wydatkiem często wykraczającym poza budżety gmin. W zdecydowanej większości krajów UE edukacja przedszkolna finansowana jest bezpośrednio z poziomu budżetu państwa. Być może jest to jedna z kluczowych determinant powodująca, iż edukacja przedszkolna jest w tych krajach znacznie powszechniejsza niż w Polsce.

W tym wypadku należy przeprowadzić precyzyjną analizę finansową pozwalającą dokładnie oszacować koszt upowszechnienia edukacji przedszkolnej w zaplanowanym wymiarze w kontekście istniejących uwarunkowań prawnych. Należy w tym przypadku bezwzględnie uwzględnić prognozę demograficzną, tak by nagle nie okazało się, że wprowadzone rozwiązania miałyby istotnie ograniczony horyzont czasowy żywotności. Nie można dopuścić do sytuacji w jakiej znalazły się dziś liczne szkoły, które z uwagi na brak uczniów są zamykane. A jeszcze kilka lat temu, wiele z nich zostało zbudowanych.

ZAPEWNIENIE WARUNKÓW DO EDUKACJI NA DALSZYCH POZIOMACH KSZTAŁCENIA, TJ. PONADGIMNAZJALNEGO I WYŻSZEGO, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM UCZNIÓW I STUDENTÓW ZNAJDUJĄCYCH SIĘ W TRUDNEJ SYTUACJI ŻYCIOWEJ

Wskazując dalsze etapy edukacji należy bezwzględnie zastanowić się nad dostępem do niej na jej wcześniejszych etapach, których istnienie jest warunkiem koniecznym, choć nie dostatecznym, dla stworzenia sprzyjających warunków rozwoju edukacji na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym. Przykładem wskazującym na brak możliwości realizacji

[204] Ewaluacja efektów działań informacyjno-promocyjnych dotyczących edukacji przedszkolnej realizowanych w ramach projektu ogólnopolskiej kampanii upowszechniającej model uczenia się przez całe życie. RAPORT KOŃCOWY, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Katowice, 2010, s. 94.

ww. celu jest wykluczenie ze wsparcia projektowego w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 słuchaczy gimnazjów dla dorosłych (o czym mowa była wyżej). Problematyka ta, choć jest bardzo ważna i trudna, nie ma swojego odzwierciedlenia w raportach z obszaru edukacji pojawiających się masowo na rynku. Problem dostrzegają głównie ci, którzy mają bezpośredni związek z kształceniem w ww. szkołach. **Sytuacja ta potwierdza swoistą patologię istniejącego systemu wsparcia – podejmowanie działań tam, gdzie ich realizacja jest łatwa. Tam gdzie, jest bardzo trudna, a jednocześnie bardzo potrzebna - ograniczanie, a czasem blokowanie wsparcia.**

Fakt, iż wsparciem projektowym objęte są Ochotnicze Hufce Pracy, które z kolei obejmują wsparciem osoby kształcące się w szkołach dla dorosłych, nie jest tożsame ze wsparciem procesu edukacyjnego w tychże szkołach.

Osoby kształcące się w gimnazjach dla dorosłych, to w ponad 60% osoby pochodzące z obszarów wiejskich. Co czwarta osoba wychowuje się w rodzinie niepełnej. Przyczyną tej sytuacji jest często rozwód rodziców, zagraniczna emigracja zarobkowa, śmierć lub pozbawienie władzy rodzicielskiej jednego z rodziców, odejście matki lub ojca, bardzo wczesne rodzicielstwo. Źródłem utrzymania większości rodzin tych osób są dochody uzyskiwane z gospodarstwa rolnego. Inne źródła utrzymania to dochód z zatrudnienia w zakładzie pracy, renta, emerytura, zasiłek dla bezrobotnych. 39% rodzin ww. osób pozostaje bez żadnych źródeł utrzymania. Co trzecia analizowana rodzina pozbawiona jest stałego źródła dochodu. 35% rodzin korzysta z pomocy finansowej instytucji pomocowych. Co trzeci słuchacz gimnazjum dla dorosłych wychowuje się w rodzinie wielodzietnej. Wiele rodzin słuchaczy dotkniętych jest problemem alkoholizmu czy narkomanii, niejednokrotnie miało już konflikt z prawem. 18% uczestników ma przyznaną opiekę kuratora – w większości z tytułu nie realizowania obowiązku szkolnego. Na atmosferę panującą w domach słuchaczy mają wpływ trudne warunki materialne rodziny, brak środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z kształceniem dzieci i młodzieży, nieporadność życiowa rodziców, nieumiejętność zachowywania właściwych norm życia i tworzenia warunków sprzyjających wychowaniu[205].

[205] http://www.lubelska.ohp.pl/content/view/62/65/.

Mając na uwadze dysfunkcyjny charakter środowiska rodzinnego słuchaczy gimnazjów dla dorosłych z pewnością wykluczenie tej grupy społecznej ze wsparcia realizowanego w ramach PO KL nie przełoży się na realizację analizowanego w niniejszym miejscu celu NSRO. Specyficzna sytuacja słuchaczy dla gimnazjów przekłada się bardzo często na ich dalszą edukację na poziomie ponadgimnazjalnym. W większości wybierają oni kształcenie w szkołach dla dorosłych, często na dalszych etapach szkoły policealne, których słuchacze, podobnie jak słuchacze gimnazjów dla dorosłych, zostali wyłączeni ze wsparcia PO KL.

ZAPEWNIENIE BARDZIEJ RACJONALNEGO I DOPASOWANEGO DO WYMOGÓW RYNKU PRACY STYMULOWANIA ŚCIEŻEK ROZWOJU EDUKACYJNEGO WYBIERANYCH PRZEZ OSOBY MŁODE, CO BĘDZIE MOŻLIWE ZA SPRAWĄ WYPRACOWANIA NARZĘDZI OCENY SKUTKÓW PODEJMOWANYCH DZIAŁAŃ W OBSZARZE OŚWIATY I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

Najnowsze analizy dowodzą, że polski system edukacji oraz szkolnictwa wyższego ma poważne trudności z przekazywaniem odpowiednich umiejętności wymaganych przez rynek pracy. Problemów jest wiele i są one złożone. Dysonans pomiędzy potrzebami rynku pracy a kwalifikacjami i kompetencjami absolwentów polskich szkół, zarówno ponadgimnazjalnych, jak wyższych[206] jest istotnym problemem.

Niedopasowanie umiejętności do potrzeb związanych z miejscami pracy oferowanymi na rynku, zwłaszcza w przypadku ludzi młodych jest problemem nie tylko polskim, ale podnoszony jest coraz częściej przez inne kraje członkowskie UE. Temat ten wraca jak bumerang w licznych raportach. Nie jest to bynajmniej jednak nic odkrywczego. Duży poziom suwerenności szkół wyższych połączony z brakiem systemu pomiaru efektywności usługi szkoleniowej, traktowanie studenta/słuchacza/ucznia jak typowego klienta biznesowego istotnie obniżył jakość kształcenia w polskich szkołach, właściwie na wszystkich etapach kształcenia.

W tym przypadku należy podkreślić, że szereg rozwiązań implementowanych na grunt polski, nie tylko w obszarze edukacji czy nauki, ma swoje źródło w zastosowanych już

[206] Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji …, op. cit., s. 13.

rozwiązaniach w UE. Rzadko jednak jest tak, że projektowane w Polce rozwiązania bazują na sprawdzonych – skutecznych modelach. Często wystarczy – na etapie aplikowania o środki finansowe – wskazanie na źródło rozwiązania i to z założenia czyni je innowacyjnym, a zatem teoretycznie pożądanym. Niestety, ale jest to błędne podejście.

KIERUNKI ZAMAWIANE

W tym obszarze warto przyjrzeć się tzw. „kierunkom zamawianym", które medialnie robią niesamowitą furorę, dodatkowo połączoną z promowaniem równości płci na rynku pracy m.in. pod hasłem „dziewczyny na politechniki". Idee jak najbardziej słuszne, gorzej niestety z realizacją i trafnością formy wsparcia, tj. kierunku kształcenia w kontekście regionalnych/krajowych potrzeb rynku pracy. Oczywiście można mówić o mobilności, ale trzeba racjonalnie ocenić szanse efektywnej mobilności zwłaszcza ludzi młodych np. z Polski Wschodniej, którzy jako docelowe miejsce swojej kariery zawodowej bardzo często wybierają Polskę Centralną. Przykładem może być z pewnością Lubelszczyzna: „w dniu 18 grudnia 2008 r. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie podpisała z MNiSW umowę na realizację zadań w ramach projektu systemowego: "Zamawianie kształcenia na kierunkach technicznych, matematycznych i przyrodniczych – pilotaż", IV PO KL "Szkolnictwo wyższe i nauka", Poddziałanie 4.1.2 "Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy". Uczelnia otrzymała wsparcie finansowe na realizację kształcenia na dwóch kierunkach zamawianych: **Matematyka - specjalność informatyczna**, Mechanika i budowa maszyn - specjalności: Technologia maszyn oraz Informatyka w systemach produkcyjnych[207]".

Dziś z kolei Powiatowy Urząd Pracy (PUP) w Chełmie publikuje informacje o treści: „Przeprowadzając analizę zawodów nadwyżkowych w mieście Chełm i w powiecie chełmskim należy zwrócić uwagę na te zawody, na które brak jest zapotrzebowania ze strony pracodawców, czyli liczba zgłoszonych miejsc pracy w II półroczu 2010 r. wyniosła 0. Są to między innymi takie zawody jak: **matematyk**, geograf, **nauczyciel matematyki**, nauczyciel języka polskiego, inżynier rolnictwa, inżynier ogrodnictwa, inżynier mechanizacji rolnictwa, inżynier technologii żywności, ekonomista, socjolog, filozof, historyk, politolog, filolog, technik analityk, technik ekonomista, technik rolnik, technik ogrodnik, technik leśnik, technik technologii odzieży, technik technologii żywności,

[207] http://www.pwsz.chelm.pl/index.php?id=8232.

technik telekomunikacji, technik obuwnik"[208]. Nie jest to bynajmniej sytuacja nowa na lokalnym rynku pracy. Kolejne opracowania PUP w Chełmie potwierdzają istniejący problem wyraźnego dysonansu pomiędzy podażą kwalifikacji na rynku, a popytem na nie: „Przeprowadzając analizę zawodów nadwyżkowych (…) w I półroczu 2010 r. (…). Są to między innymi takie zawody jak: **matematyk**, geograf, chemik, **nauczyciel matematyki**, (…)[209]". Przeprowadzając analizę zawodów nadwyżkowych (…) w I półroczu 2009 r. (…). Są to między innymi takie zawody jak: **matematyk**, geograf, fizyk, chemik, **nauczyciel matematyki**, (…)[210].

Biorąc pod uwagę raporty PUP w Chełmie z kilku minionych lat nie można mieć złudzeń, że choć realizowane są plany dotyczące zwiększenia liczby absolwentów kierunków matematycznych, ścisłych i technicznych, to spójność podejmowanych działań w kontekście rzeczywistych potrzeb rynku pracy jest znikoma.

Choć statystyki ilościowe są dla Polski korzystne, tj.: w latach 2000-2008 odnotowano w Polsce 100%. wzrost absolwentów kierunków ścisłych i technicznych (2008: Polska: 40,3%; UE: 32,6)[211], to brakuje danych nt. kompetencji tychże absolwentów. W tym przypadku po raz kolejny wraca kwestia analizy poziomu umiejętności i kompetencji zawodowych absolwentów ww. kierunków, który istotnie odbiega od potrzeb współczesnej gospodarki.

Niezależnie od rzeczywistego stanu faktycznego 2 września 2011 r. ruszyła kampania MNiSW pod hasłem "Zadbaj o przyszłość" promująca studiowanie na kierunkach ścisłych, przyrodniczych i technicznych. W ramach kampanii powstał portal dla gimnazjalistów i uczniów szkół ponadgimnazjalnych www.studianaprzyszlosc.pl. Pytanie jednak dla kogo i za jakie środki? Jego funkcjonalność jest wręcz znikoma. Brak możliwości całościowego sortowania, brak opcji filtrowania, co ostatecznie obniża jakość całego rozwiązania jako nieczytelnego, a w konsekwencji nieużytecznego. Samo wskazanie na nawy szkół oraz

[208] Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w mieście Chełm i powiecie chełmskim za II półrocze 2010 roku, Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie, Chełm 2011, s. 20.

[209] Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w mieście Chełm i powiecie chełmskim za I półrocze 2010 roku, Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie, Chełm 2010, s. 22.

[210] Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w mieście Chełm i powiecie chełmskim za I półrocze 2009 roku, Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie, Chełm 2009, s. 21.

[211] Sprawozdanie UE w sprawie edukacji, IP/11/488, Bruksela, dnia 19 kwietnia 2011 r., s. 9.

wspierane kierunki studiów wraz ze wskazaniem województwa to stanowczo za mało, aby przedmiotowe rozwiązanie uznać za profesjonalne – na miarę społeczeństwa informacyjnego. Serwis PAP – Nauka w Polsce podaje: „Jak informuje na swojej stronie ministerstwo, w ramach kampanii "Zadbaj o przyszłość" do 500 szkół w całej Polsce trafią ulotki i plakaty promujące studia na kierunkach ścisłych, przyrodniczych i technicznych oraz wydawane cyklicznie biuletyny informacyjne. Akcja będzie też widoczna na portalach społecznościowych i edukacyjnych. Adresowana do uczniów akcja społeczna wpisuje się w realizowany od 2008 r. rządowy program tzw. kierunków zamawianych. MNiSW wyznaczyło czternaście kierunków studiów, których absolwenci w najbliższej perspektywie będą szczególnie poszukiwani na rynku pracy. To dziedziny kluczowe dla rozwoju gospodarczego Polski. Uczelnie kształcące na tych kierunkach mogą ubiegać się o specjalne dofinansowanie na unowocześnianie programów studiów, organizowanie staży i praktyk, współpracę z przedsiębiorcami, kursy wyrównawcze dla studentów i przede wszystkim - wysokie stypendia motywacyjne; nawet tysiąc złotych miesięcznie. Stypendia takie otrzymało już ponad 25 tys. studentów. Do 2013 r. na kierunki zamawiane rząd przeznaczy łącznie ponad miliard zł”[212].

Zaprezentowane wyżej dane statystyczne z pewnością nie potwierdzają ww. wykładni: „absolwenci w najbliższej perspektywie będą szczególnie poszukiwani na rynku pracy”. Przeszukując portale ogłoszeniowe, społecznościowe itp. można natrafić na ogłoszenia wielu osób – absolwentów kierunków studiów wpisujących się w paletę kierunków zamawianych zgłaszających swój akces do podjęcia jakiejkolwiek pracy. Okazuje się bowiem, że wiele osób legitymujących się wykształceniem określanym mianem „poszukiwanego na rynku pracy” bezskutecznie poszukuje pracy.

Trzeba mieć nadzieję, że na ulotkach znajdą się te szkoły, które rzeczywiście otrzymały dotację. Niestety w ww. portalu umieszczone zostały uczelnie, które owszem brały udział w konkursie, ich wnioski zostały ocenione pozytywne, ale z uwagi na ograniczoną pulę środków przeznaczoną na konkurs nie otrzymały dofinansowania (przykładem jest np. państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, która znalazła się na przedmiotowym wykazie, choć nie realizuje studiów w ramach tzw. kierunków zamawianych). Sytuacja ta

212 http://www.naukawpolsce.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_naukapl.pap.pl&_PageID=1&s=szablon.depesza&dz=szablon.depesza&dep=384744&data=&lang=PL&_CheckSum=-166394743.

po raz kolejny potwierdza niski poziom kompetencyjny osób zaangażowanych w obsługę projektów finansowanych z funduszy europejskich.

W tym przypadku należy przywołać wnioski zapisane na kartach niniejszego opracowania (w dalszej jego części), a odnoszące się do badania ewaluacyjne ex-ante dotyczącego oceny zapotrzebowania gospodarki na absolwentów szkół wyższych kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych z założenia wskazujące na nietrafnie podjęte decyzje wynikające z błędnej diagnozy. Analiza treści przedmiotowego dokumentu dowiodła, iż wnioski w nim zawarte bądź są błędne z założenia, bądź nie powinny być brane pod uwagę z uwagi na metodologicznie niepoprawny warsztat leżący u podłoża ich konstrukcji. A to właśnie m.in. na ich podstawie, jak dumnie podaje polski rząd, planuje się wydać łącznie ponad miliard zł.

NIEPRAKTYCZNE KIERUNKI STUDIÓW

Problem niedostosowania kształcenia studentów do potrzeb rynku pracy tkwi w dużej mierze po stronie szkół wyższych, które tworząc ofertę edukacyjną nie uwzględniają potrzeb gospodarki, nie tylko tych bieżących, ale przede wszystkim wyprzedzających. Aby jednak można było tworzyć kierunki studiów z dużym prawdopodobieństwem gwarantujące możliwość podjęcia pracy w wyuczonym zawodzie szkoły wyższe winny mieć możliwość dostępu do profesjonalnych badań z obszaru gospodarki i rynku pracy, których nie ma. Biorąc pod uwagę ogół uwag zawartych na kartach niniejszego opracowania, niestety, ale nie można oczekiwać szybkich – pożądanych zmian w tym obszarze. Same badania jednak zbyt wiele by nie zmieniły, gdyby nie zostały wkomponowane w treści kształcenia przekazywane przez nauczycieli akademickich, co również jest dziś poważnym problemem polskich szkół wyższych.

Przykładem może być w tym przypadku np. kierunek bezpieczeństwo, który funkcjonuje na kilkunastu publicznych uczelniach w Polsce. Absolwenci tych studiów nie mają większych szans na znalezienie pracy w wyuczonym zawodzie, dlatego, że miejsc na tych studiach, a tym samym absolwentów, jest więcej niż wakatów w tej branży. Wobec tego, znaczna część absolwentów bezpieczeństwa podejmując pracę nie łączy jej z wyuczonym zawodem. Studenci ci niepotrzebnie tracą czas, a często również i pieniądze na studia, które nie uczą ich tego, co rzeczywiście mogłoby przydać im się w pracy i być może lepiej zrobiliby inwestując w kursy zawodowe. Ważne jest, by dziś wyraźnie rozdzielić pojęcia nauki i rzemiosła. Wskutek tworzenia kierunków studiów społecznych, jak stosunki

międzynarodowe, bezpieczeństwo czy europeistyka, które nie są naukami, tylko powierzchowną mieszaniną rozmaitych nauk, doszło do pomieszania pojęć i maturzyści nie rozróżniają do końca, co jest nauką, a co rzemiosłem lub nawet pseudorzemiosłem. Rozwinął się rynek pracy w branży usługowej. Młodzi ludzie mogą zatrudniać się w biurach obsługi klienta, salonach i przedstawicielstwach różnych firm, np. operatorów komórkowych, banków, ubezpieczycieli. Do tego typu pracy nie są wymagane specjalne kwalifikacje. Pracodawca potrzebuje ludzi wyposażonych w kompetencje kluczowe. Takie umiejętności to przede wszystkim domena studiów społecznych. Sytuację tę wykorzystują uczelnie, które otwierają nowe kierunki studiów w dziedzinach, które wymagają stosunkowo niewielkich inwestycji. Przykładem może być również zarządzanie. Jest wiele uczelni, na których najpierw powstało zarządzania, a ponieważ było dużo chętnych, to dodatkowo otwarto jeszcze zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie w ochronie środowiska, bo przecież wszystkim można zarządzać. Być może niedługo pojawi się zarządzanie zarządzaniem. Z pewnością prawnie obowiązkowe zbieranie informacji o losach absolwentów poprawi obieg informacji. Kandydaci na studia będą lepiej wiedzieli z jakim dyplomem, jakiej uczelni optymalizują swoje szanse na runku pracy[213]. To jednak mimo wszystko odległa przyszłość. Dziś trzeba przedsięwziąć rozwiązania, które pozwolą zagospodarować rzesze zagubionych absolwentów szkół wyższych, wśród których jest wielu, którym po prostu „wmówiono", że Polska ich potrzebuje.

Ww. problemy często są dość sprytnie zamienia w sukces. Otóż np. w raporcie MRR Polska 2011[214] znaleźć można zapis: „Efektywność szkolnictwa wyższego w kontekście struktury wykształcenia ludności w Polsce jest bardzo wysoka, a za jego pośrednictwem dokonały się w tej strukturze w ciągu ostatniej dekady znaczące zmiany. Ilościowa dynamika tych zmian jest imponująca – jedna z największych w UE. Liczba studiującej młodzieży plasuje Polskę na czwartym miejscu, za Niemcami, Wielką Brytanią i Francją". Powracający wielokrotnie na łamach niniejszej publikacji dylemat: „ilość czy jakość" okazuje być się traktowany w sposób istotnie zróżnicowany przez gremia opiniotwórcze.

---

[213] U. Rybicka, Szkoły nie szkolą pracowników, ale wykształcenie i tak się opłaca (na podstawie opinii M. Starnawskiej) [w:] PAP - Nauka w Polsce, 2011-04-12.

[214] J. Białek, R. Dzierzgwa, M. Mackiewicz, E. Perzanowska-Przychodzka, L. Przybylska, A. Siłuszek, S. Sudak, E. Więckowska, P. Żuber, Raport, Polska 2011, Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 17.

Nie można jednak przyznać racji tym, którzy twierdzą, że miarę sukcesu szkolnictwa wyższego można wyrazić liczbą studentów lub absolwentów. To niemalże tak, jakby w olbrzymiej fabryce zaniechano kontroli jakości wypuszczając na rynek wszystkie wyprodukowane elementy, które z kolei zastosowane w praktyce okazały być się wadliwe, a nie przewidziano ani systemu gwarancji, ani reklamacji.

UCZELNIE POWINNY ZMIENIĆ PROGRAMY STUDIÓW

Nowelizacja ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadziła niemal pełną autonomię w tworzeniu kierunków studiów, przynajmniej w zakresie nazewnictwa. Nie ma już ministerialnej listy 118 kierunków studiów, ani standardów określających, czego w ich ramach powinno się uczyć. Uczelnie mogą tworzyć własne kierunki studiów dopasowane zarówno do oczekiwań kandydatów, jak i rynku pracy. Takie bynajmniej jest założenie. Nowelizacja zobowiązuje do przygotowania nowej dokumentacji studiów zgodnej z krajowymi ramami kwalifikacji (KRK), co niewątpliwie wymaga zmiany filozofii kształcenia. Uczelnie będą musiały określić kompetencje absolwenta, czyli efekty procesu kształcenia i sposoby weryfikacji ich osiągania. Oznacza to, że szkoły wyższe powinny jak najszybciej zweryfikować programy kształcenia. Może się jednak okazać w praktyce, że pod tą samą nazwą kierunku będą kryły się zupełnie inne studia. Można mieć tylko nadzieję, że uczelnie nie dokonają prostego tłumaczenia języka określającego treści kształcenia na nowy język efektów, tylko istotnie znowelizują programy, tak, aby lepiej odzwierciedlały zmiany zachodzące w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Bardzo często zdarza się, że programy studiów często uzależnia się od kadry akademickiej, a nie wyzwań społeczno-gospodarczych. Po części jest to zrozumiałe. Co z tego, że do programu zostaną wpisane przedmioty, na których studenci mają zdobyć aktualną i praktyczną wiedzę, jeżeli nie będzie miał kto jej przekazywać. Istotnym problemem są w tym przypadku kompetencje kadry akademickiej. O tym czy minimum kadrowe jest spełnione, nie powinny decydować zatem jedynie informacje z działu kadr, ale także z sal wykładowych i od absolwentów, a to jest bardzo trudne do zmierzenia[215].

Wspomniana wyżej autonomia uczelni w praktyce okazał być się nie lada obciążeniem. Słusznym jest odgórne opracowywanie szczegółowych programów i treści kształcenia,

[215] Rozmowa J. Ojczyk z prezesem Fundacji Rektorów Polskich J. Woźnickim, Uczelnie powinny zmienić programy studiów, Rzeczpospolita nr 236, 10.10.2011, s. C4.

jakie wymuszają nowe rozwiązania. Zapomniano jednak w tym przypadku o potrzebie permanentnej potrzeby dostosowywania treści kształcenia w odpowiedzi na sygnały płynące z otoczenia społeczno-gospodarczego. W tym miejscu powinien zostać przemyślany system ewaluacji wewnętrznej, który w pełni powinien korespondować z ewaluacją zewnętrzną. Przyjęte rozwiązania dość skutecznie hamować będą rozwój innowacji.

FINANSOWANIE UCZELNI

Biorąc pod uwagę obowiązujące w Polsce rozwiązania okazuje się, że finansowanie szkół wyższych jest problemem natury systemowej. Skoro niepubliczny zakład opieki zdrowotnej może leczyć pacjentów na podstawie kontraktu z NFZ, to uczelnia niepubliczna, która spełni określone, wysokie wymagania jakościowe, powinna mieć prawo do finansowania swojej działalności ze środków publicznych, żeby obniżyć czesne na studiach stacjonarnych, jak to wynika z ustawy.[216].Jest to przykład jawnej dyskryminacji, która wg wytycznych UE nie powinna mieć absolutnie miejsca.

WZMOCNIENIE SYSTEMU EGZAMINÓW ZEWNĘTRZNYCH

Obowiązujący system egzaminów zewnętrznych w ponadgimnazjalnych szkołach zawodowych oparty jest dziś głównie na weryfikacji wiedzy teoretycznej oraz realizacji zadań w sposób schematyczny. Niewątpliwie jest to łatwiejsze na etapie oceny prac zarówno w wymiarze sprawności, jak i sprawiedliwości. W systemie tym jednak zatraca się oryginalność i kreatywność jednostki, a to jest kluczem do rozwiązań innowacyjnych jakże ważnych dla wzmocnienia polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej.

Egzamin zawodowy w obecnej formule to słaby punkt w systemie kształcenia zawodowego. Kontrowersyjną kwestią dotyczącą egzaminu zawodowego jest jego nieadekwatna, pisemna formuła, która w praktyce obniża motywację uczniów do jego zdawania. Egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe w obecnej formule nie spełnia swojej roli. Przede wszystkim jest zaprzeczeniem praktycznej weryfikacji nabytych w procesie edukacyjnym umiejętności. W efekcie nie jest ceniony ani przez uczniów i nauczycieli, ani pracodawców, a w konsekwencji nie ma dla młodzieży siły

[216] Ibidem.

motywującej[217]. W tym miejscu należy zdać pytanie, czy podejmowane są działania w celu wyeliminowania ww. mankamentów kształcenia. Wydaje się, że tak. Wyrazem tego jest niewątpliwie podpisana we wrześniu br. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

W związku z powyższym faktem na stronie internetowej MEN pojawił się komunikat: **zasadniczym celem ustawy jest zwiększenie skuteczności i efektywności systemu kształcenia zawodowego oraz zharmonizowania go z rynkiem pracy.** Będzie to możliwe poprzez wdrożenie następujących rozwiązań:

a) zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego z uwzględnieniem podziału zawodów na kwalifikacje oddzielnie potwierdzane w procesie kształcenia;
b) wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia w zawodach;
c) dostosowanie struktury szkolnictwa do nowego modelu kształcenia zawodowego i ustawicznego, w tym;
    - ujednolicenie cyklu edukacyjnego w zasadniczej szkole zawodowej na rzecz kształcenia trzyletniego,
    - konsolidacja edukacji zawodowej i ustawicznej w centrach kształcenia zawodowego i ustawicznego,
    - umożliwienie osobom dorosłym nabywania kwalifikacji zawodowych w formach kursowych,
d) ujednolicenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe i otwarcie go na efekty uczenia się formalnego, pozaformalnego i nieformalnego;
e) włączenie szkół prowadzących kształcenie zawodowe w systemie kształcenia ustawicznego.

Z pewnością ustawa sama w sobie nic nie zrobi. Owszem rozwiązania zapisane w ustawie wdrożone w praktykę szkolną mogą zmienić ten niestety, ale pejoratywny obraz szkolnictwa zawodowego, ale z pewnością nie zrobi tego sama ustawa.

Rozwiązania zawarte w ustawie zakładają, że dzięki zmianie przepisów ułatwione będzie nie tylko uzyskiwanie wykształcenia zawodowego, ale także uzupełnianie kwalifikacji

[217] Badanie funkcjonowania systemu kształcenia zawodowego w Polsce. Raport końcowy, Warszawa 2011, Ministerstwo Edukacji Narodowej, s. 139-140, 142.

i zdobywanie nowego zawodu. Nowelizacja wprowadza zapisy o zdobywaniu kwalifikacji wymaganych w zawodach. Egzaminy na poszczególne kwalifikacje nie będą przeprowadzane po zakończeniu cyklu nauki w szkole, lecz na różnych jego etapach. W przypadku egzaminu przeprowadzanego w zakresie jednej kwalifikacji uczeń będzie uzyskiwał świadectwo zdobycia tej kwalifikacji, a po zdaniu wszystkich kwalifikacji wymaganych w danym zawodzie otrzyma dyplom. Ustawa przewiduje, że nauka w technikach i zasadniczych szkołach zawodowych będzie powiązana z nauką w gimnazjach - treści tam rozpoczęte będą kontynuowane w klasach pierwszych szkół ponadgimnazjalnych[218].

Powyższe stwierdzenia są jak najbardziej słuszne, ale przecież w wymiarze pożądanych efektów zgodne z wykładnią dziś obowiązującą. Wątpliwość budzić może realizacja założeń wpisanych w przedmiotową ustawę. To, iż obowiązująca wykładnia coś stanowi, nie jest tożsame, że uczniowie się jej poddadzą. Nie oznacza to tym bardziej, iż żadna wykładnia sama z siebie nie sprawi, że uczniowie opanują z góry założony warsztat wiedzy.

KONTYNUOWANIE PRZEDSIĘWZIĘĆ ZWIĄZANYCH Z PODNOSZENIEM JAKOŚCI KSZTAŁCENIA[219].

Aby skutecznie badać jakość kształcenia należałoby najpierw dokonać inwentaryzacji zasadności kształcenia wielu treści łącznie ze stosowanymi metodami kształcenia i wykorzystywanymi w tym zakresie narzędziami. Bardzo często zdarza się, że szereg treści przekazywanych na różnych etapach edukacji z założenia jest bezużyteczny, zarówno w kontekście rozwoju jednostki, kontynuowania nauki bądź podejmowania pracy zawodowej. Przykłady naprawdę można mnożyć, a weryfikacje należy rozpocząć od szkoły podstawowej skończywszy na studiach doktoranckich. Szczególny problem dotyka kształcenia w obszarze metod analitycznych (statystyka, ekonometria, prognozowanie i symulacje, badania operacyjne itp.), jak również praktycznego zastosowania obsługi

[218] W technikum i zasadniczej szkole zawodowej uczniowie opanują te same zagadnienia z kształcenia ogólnego, co uczniowie w pierwszej klasie liceum. Dzięki temu absolwenci zreformowanych zasadniczych szkół zawodowych będą mogli kontynuować naukę np. w liceach ogólnokształcących dla dorosłych od razu od drugiej klasy.

[219] Realizacja tych założeń będzie odbywać się poprzez działania skoncentrowane wokół usprawnienia zarządzania procesami i instytucjami stanowiącymi system edukacji w Polsce.

konkretnych systemów informatycznych w gospodarce (np. systemy księgowe, logistyczne, spedycyjne, do szacowania ryzyka, giełdowe, gotowe CMSy – proste w obsłudze, a jednocześnie charakteryzujące się wysoką użytecznością, aplikacje bazodanowe itp.).

STWORZENIE RAM DO EFEKTYWNEGO FUNKCJONOWANIA ORAZ PODNOSZENIA KOMPETENCJI KADRY PEDAGOGICZNEJ (W TYM RÓWNIEŻ KADRY AKADEMICKIEJ) ORAZ KADR ADMINISTRACYJNYCH ZARZĄDZAJĄCYCH SYSTEMEM EDUKACJI[220]

Biorąc pod uwagę wykazany w niniejszym opracowaniu deficyt pożądanych kompetencji zawodowych zarówno po stronie kadry pedagogicznej, jak i akademickiej, podjęcie przemyślanych działań w tym obszarze powinno być priorytetem w krajowych politykach edukacyjnych i naukowych.

Projektowane zmiany dotyczące upraktycznienia procesu edukacyjnego przyszłych pedagogów i włączenie do niego obowiązkowego egzaminu państwowego świadczą o zrozumieniu znaczenia problemu. Biorąc jednak pod uwagę wiele słów krytyki wobec opracowanego rozporządzenia wskazujących na konkretne mankamenty projektowanego rozwiązania [221] okazuje się po raz kolejny, że bez otwartych, transparentnych, pozbawionych próby sił debat społecznych projektowanie skutecznych rozwiązań nie nastąpi. Niepokojącym jest w przedmiotowym wymiarze fakt, iż opracowywanie wytycznych jest bezpodstawnie wydłużane w czasie. Ma to olbrzymie znaczenie, gdyż dzisiejsza inwestycja w przyszłych pedagogów, zwrócić się może dopiero za kilka lat. Każdy rok zwłoki, to strata całego społeczeństwa.

[220] Istotne jest podniesienie szeroko rozumianych kompetencji kadr sektora nauki, w tym również w zakresie umiejętności zarządczych i komercjalizacji wyników prac badawczych i rozwojowych, co umożliwi ich wykorzystanie w gospodarce.

[221] http://sliwerski-pedagog.blogspot.com/2011/06/rzad-kompromituje-sie-projektem-nowych.html.

ZBUDOWANIE SYSTEMU I KULTURY UCZENIA SIĘ PRZEZ CAŁE ŻYCIE, TJ. KSZTAŁCENIA USTAWICZNEGO PRZEZ REALIZACJĘ PROJEKTÓW SPRZYJAJĄCYCH PROCESOWI NAUCZANIA WE WSZYSTKICH FORMACH I PRZEJAWACH AKTYWNOŚCI CZŁOWIEKA[222]

Kolejnym problemem krajowych rozwiązań w obszarze edukacji i szkolnictwa jest brak skutecznej strategii uczenia się przez całe życie[223]. Właściwie problemem jest nie tyle brak precyzyjnej wykładni, ale w ogóle brak takiego dokumentu w Polsce. Strategia Kształcenia Ustawicznego straciła swoją żywotność w 2010 r.[224] i do tej pory nie doczekała się swojego „następcy".

Pomimo szeroko zakrojonej kampanii promującej kształcenie ustawiczne, której działania (akcje billboardowe, audycje radiowe, publikacje ogłoszeń prasowych) są realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków EFS, nie zaobserwowano wśród osób dorosłych znacznego wzrostu zainteresowania podjęciem kształcenia, zwłaszcza kształcenia formalnego. Z badań dotyczących częstości korzystania z różnych form kształcenia ustawicznego przez różne grupy mieszkańców Polski, jak i planów dotyczących przyszłości, wynika, że sytuacja w przedmiotowym obszarze nie zmienia się od lat. Udział w kształceniu ustawicznym jest silnie związany z pozycją w strukturze społecznej: osoby zagrożone wykluczeniem społecznym najrzadziej korzystają z kształcenia, a najczęstszym powodem nie podnoszenia kwalifikacji jest brak poczucia takiej potrzeby. Ww. sytuację potwierdzają najnowsze wyniki badań „Bilans Kapitału Ludzkiego": „Dużym problemem jest niezwykle niski udział w kształceniu ustawicznym dorosłych Polaków. Jedynie 13% uczestniczyło w kursach, szkoleniach i innych formach dokształcania (ostatnie 12 miesięcy), a 81% nie dokształcało się w ubiegłym roku

[222] We współczesnej gospodarce uczestnicy rynku pracy muszą być w coraz lepszym zakresie przygotowywani na uczenie się przez całe życie -zarówno w obliczu zmian technologicznych i innowacji, jak również na skutek zachodzących zmian wynikających z procesów restrukturyzacji gospodarczej. By polscy pracownicy mogli utrzymać się na rynku pracy oraz by umożliwić im wydłużenie życia zawodowego, konieczne będzie w najbliższych latach.

[223] Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji …, op. cit., s. 13.

[224] Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do 2010 roku, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 lipca 2003 r.

w żaden sposób, nawet przez samokształcenie. Jedynie 6% dokształcała się stale (w zeszłym roku i planuje w kolejnym)[225].

Utrzymujący się niski poziom aktywności edukacyjnej dorosłych Polaków w roku 2010, a przede wszystkim sporadyczne korzystanie z kursów i szkoleń oraz rzadkie rozwijanie kompetencji poprzez samokształcenie jest bardzo niepokojący. **Brak wzrostu wartości wskaźnika uczestnictwa w kształceniu pozaszkolnym stawia pod znakiem zapytania nie tylko zakres wykorzystania instrumentów z tego zakresu, ale każe też krytycznie przyjrzeć się skuteczności i efektywności wydatkowania środków funduszy europejskich** przeznaczonych na rozwój kapitału ludzkiego. Chociaż ilościowy miernik poziomu uczestnictwa w dokształcaniu nie jest jedyny, jaki należy brać pod uwagę przy ocenie oddziaływania tych środków, to jego stabilizacja na niskim poziomie, a nawet zaobserwowany w 2010 r. spadek, sygnalizują występowanie problemów w tym obszarze. Co będzie, gdy dostęp do szkoleń bezpłatnych zostanie ograniczony? No cóż, dziś o atrakcyjności szkolenia bardzo często decydują wyłącznie działania towarzyszące, np. darmowe posiłki. Co stanie się zatem, gdy poza brakiem cateringu trzeba będzie ponosić pełną odpłatność za usługę edukacyjną? Z pewnością udział Polaków w dokształcaniu istotnie zmniejszy się.

Wnioski zapisane na kartach BKP dowodzą ponadto, iż **dokształcenie się Polaków ma charakter selektywny, co w konsekwencji zwiększa dysproporcje kompetencyjne pomiędzy osobami o wyższych i niższych kwalifikacjach, co zaprzecza idei spójności społecznej.** W Polsce nie zmieniły się charakterystyczne od lat tendencje w kształceniu ustawicznym: dokształca się ponad pięciokrotnie więcej osób z wykształceniem wyższym niż z wykształceniem zawodowym. Choć takie działania mogą podnosić jakość kapitału ludzkiego w ogóle, należy pamiętać, że mają one charakter selektywny, nie obejmują tych osób, których poziom kwalifikacji i związany z nim poziom kompetencji, zwłaszcza kompetencji ogólnych, jest najniższy[226].

Biorąc pod uwagę wskazane wcześniej przykłady dyskryminacji grup społecznych potrzebujących szczególnego wsparcia uczestniczących w formalnym kształceniu

---

[225] Sz. Czarnik, M. Dobrzynska, J. Górniak, M. Jelonek, K. Keler, M. Kocór, A. Strzebonska, A. Szczucka, K. Turek, B. Worek, Raport podsumowujący …, op. cit., s. 6.

[226] Ibidem, s. 14.

ustawicznym, z pewnością realizacja analizowanego w tym przypadku celu NSRO wymaga szeregu wiążących decyzji zarówno na poziomie IZ, jak i IP. To z kolei wymaga spójnej wykładni w zakresie realizacji projektów finansowanych z funduszy europejskich. Brak przedmiotowej wykładni, to m.in. możliwość realizacji projektów w ramach działania 9.3 PO KL skierowanych do szkół policealnych w Toruniu – gdzie wsparciem projektowym objęci zostali słuchacze szkół policealnych, gdy tymczasem w województwie lubelskim nie przewidziano już takiej możliwości (zgodnie z wcześniej opisanym przykładem wykluczenia wybranych grup społecznych ze wsparcia w ramach PO KL). Przykład o tyle rażący, że opisany w podręczniku MEN jako rozwiązanie wzorcowe. Jak zatem można mówić o polityce spójności w wymiarze międzynarodowym, gdy jej osiągnięcie w wymiarze krajowym jest czasem niemożliwe?

STWORZENIE WARUNKÓW DLA TAKIEJ POSTAWY PRACOWNIKÓW, BY ICH DECYZJE O ZMIANIE CZY PODNOSZENIU KWALIFIKACJI MIAŁY PROFESJONALNY CHARAKTER I BYŁY PROAKTYWNE[227]

Podejmowanie decyzji dotyczących czy to podwyższania posiadanych kwalifikacji, czy przekwalifikowania wymaga wiedzy nt. trendów rynkowych nie tylko w wymiarze lokalnym, ale również regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Bez profesjonalnego wsparcia informacyjnego oraz doradczego w tym obszarze nie można łudzić się, że decyzje dotyczące rozwoju zawodowego podejmowane przez pracowników będą miały profesjonalny charakter.

Realizowane dzisiaj na szeroką skalę kampanie promujące kształcenie się przez całe życie (finansowane głównie z funduszy europejskich) wykorzystują zazwyczaj bierną formę przekazu, która nie odwołuje się do praktyki. Tym samym niniejszy przekaz jest jałowy. Biorąc dla przykładu np. ogół realizowanych w województwie lubelskim kampanii informacyjno-promocyjnych, których celem jest zachęcenie mieszkańców regionu do podjęcia dokształcania w ramach formalnego kształcenia ustawicznego okazuje się, że

[227] Polityka spójności będzie skierowana na wspieranie stałego dokształcania zawodowego przeznaczonego dla grup pracowników, w tym w szczególności MŚP, zatrudnionych w newralgicznych branżach gospodarki, a w odniesieniu do sytuacji w województwach - w sektorach decydujących o konkurencyjności gospodarki regionalnej, tworzenie i polepszenie funkcjonowania systemu doradztwa i szkoleń przeznaczonych dla grup pracowników w sektorach o szczególnie niskim poziomie kwalifikacji, takich jak rolnictwo, rybołówstwo, przemysł wydobywczy, przemysł odzieżowy i motoryzacyjny.

twórcy tych kampanii nie do końca rozumieją ideę kształcenia ustawicznego wpisanego w działanie 9.3 PO KL. Przykładem są choćby materiały informacyjno-promocyjne, w tym publikacje opracowane w ramach realizowanych projektów[228].

Kolejnym problemem jest niska jakość badań z obszaru rynku pracy, co zostało poddane analizie na kartach niniejszego opracowania w ramach kolejnych ekspertyz.

[228] D. Jegorow, Kształcenie ustawiczne …, op. cit., s. 43.

„Z WIELU POWODÓW WARTO I NALEŻY DOSTRZEGAĆ W POLITYCE I DECYZJACH PUBLICZNYCH PROBLEMATYKĘ MŁODZIEŻY, A TAKŻE WARUNKÓW WCHODZENIA W ŻYCIE DOROSŁE MŁODEJ GENERACJI(…)” [229]

DR DOROTA JEGOROW, DR GRZEGORZ KRAWCZYK

4.4.1. MŁODZI 2011 – KOMENTARZ DO REKOMENDACJI DO POLITYK PUBLICZNYCH

Czy „warto i należy”? A nie powinno być to konieczne? Treść raportu „Młodzi 2011” wskazuje na szereg płaszczyzn, gdzie zidentyfikowana została poprawa sytuacji „ludzi młodych” na rynku pracy oraz na szereg działań temu towarzyszących. Z drugiej jednak strony raport wskazuje na wiele obszarów wymagających wielopłaszczyznowej modernizacji. Treści zaprezentowane w raporcie są jak najbardziej aktualne, potwierdzają diagnozę potrzeb zawartą m.in. w NSRO, jak również licznych dostępnych na rynku raportach opracowanych m.in. przy wsparciu funduszy europejskich, w tym w ramach PO KL. Z jednej strony aktualność, a z drugiej zwiększanie się problemów w przedmiotowym obszarze jest sygnałem, iż podejmowane w Polsce rozwiązania, niestety, ale często nie są słuszne.

Raport „Młodzi 2011” zawiera aż 35 rekomendacji do polityk publicznych, bynajmniej, takiego użyto sformułowania. Analizując zapisy zawarte w raporcie trudno jednak doszukać się jednoznacznej wykładni dotyczącej rekomendowanych zmian w odniesieniu właśnie do polityk publicznych.

REKOMENDACJA 1

„*Uczynić wymiar generacyjny kluczowym dla strategii rozwojowych świata, Europy, krajów, a w naszym państwie perspektywy „Polski 2030. TRZECIA FALA NOWOCZESNOŚCI” – po to, by kompleksowe podejście dało szansę na poprawę sytuacji życiowego startu młodych, a zarazem stworzyło warunki dla aktywnej starości i tzw. srebrnej gospodarki*”.

[229] M. Boni, Rekomendacje dla polityk publicznych [w:] K. Szafraniec, Młodzi 2011, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, 389-404.

Zmiany demograficzne są jednym z najpoważniejszych problemów wielu krajów UE. Z jednej strony starzenie się społeczeństwa „wypychanego z rynku przez młode – innowacyjne pokolenie", a z drugiej strony globalny kryzys gospodarczy przekładający się na ogólne ograniczenie miejsc pracy, którego również doświadczyło młode pokolenie, nie sprzyja solidarności pokoleń. Sytuacja ta przekłada się na podejmowanie międzypokoleniowej jawnej walki na rynku pracy. Podejmujący się walki współzawodniczą po prostu o byt – o przetrwanie. Nie można zatem negować ani młodych – niedoświadczonych pragnących „normalnego" życia, ani tych doświadczonych, którym obiecywano „godziwą starość".

Problem jest w tym przypadku większy, niż ogólnie podaje się to do publicznej wiadomości. Z jednej strony podejmuje się szereg działań zmierzających do utrzymania aktywności zawodowej osób z tzw. grupy „45+" tak, by jej przedstawiciele jak najdłużej pozostali na rynku pracy, a z drugiej strony nie tworzy się nowych miejsc pracy dla młodej fali wykształconych, choć niedoświadczonych ludzi. Młodzi ludzie z nienawiścią zaczynają patrzeć na starsze osoby, które mogłyby odejść na emeryturę, ale co by to zmieniło? Skoro miejsca pracy tworzone są głównie w sektorze publicznym, to tak naprawdę (w bardzo dużym uogólnieniu) okazuje się, że choć sytuacja ta nie zwiększa wydatków w administracji publicznej, to rośnie obciążenie i tak nadwyrężonego polskiego systemu emerytalnego. Gorzej jest w przypadku stanowisk finansowanych ze środków publicznych, a piastowanych przez emerytów. W tym przypadku „młode pokolenie" może być słusznie rozżalone.

REKOMENDACJA 2

„Z punktu widzenia sił rozwojowych oraz doświadczenia zmiany, to właśnie młoda generacja Polaków ma wszelkie znamiona, by nie tylko – jak poprzednicy – zmienić model ustrojowy, ale poprowadzić kraj w przyszłość, opartą na nowych przewagach konkurencyjnych, dokonać naprawdę radykalnego skoku cywilizacyjnego (i to poza wszelkimi różnicami światopoglądowymi oraz ideologicznymi czy politycznymi). W rozwiązywaniu różnych problemów i podejmowaniu wyzwań powinniśmy stawiać na młodych".

Rozwiązanie jak najbardziej słuszne, ale co tak naprawdę oznacza hasło „stawiać na młodych". Czy przekazać im całą władzę? A co z kontekstem generacyjnym? Wystarczy spojrzeć na współczesną scenę polityczną, pełną skrajności, braku tolerancji, uprzedzeń

i niedomówień. Zwolennicy chwytliwych ideologii, często ludzie młodzi i niedoświadczeni bezwiednie poddają się presji grupy nie zawsze poddając weryfikacji głoszoną kazuistykę. Biorąc jednak pod uwagę podział sił realnie mających wpływ na polskie polityki publiczne, rzeczywiście brakuje „nowego ducha", co nie oznacza, że go nie ma, ale że jest za bardzo marginalizowany. Podział sił winien uwzględniać nie tylko parytet płci, ale również parytet wieku. Należałoby jednak dokładnie zastanowić się nad jego strukturą.

REKOMENDACJA 3

„*Stworzenie warunków, aby każdy młody człowiek miał dostęp do wybranej przez siebie dowolnej ścieżki edukacyjnej, co wymaga prowadzenia polityki wyrównywania szans przez umożliwienie udziału w edukacji powszechnej każdemu dziecku od 3 roku życia, personalizację procesów uczenia, by indywidualnie stymulować rozwój osób uzupełniających deficyty lub wysoce utalentowanych*".

Stworzenie warunków sprzyjających edukacji przedszkolnej jest bez wątpienia bardzo ważne dla wyrównywania szans edukacyjnych lub „łowienia talentów". Co jednak w sytuacji, gdy rodzice nie pracują, a taki jest obraz polskiego rynku pracy, gdzie ponad 50% osób bezrobotnych, to osoby do 35. roku życia, a zatem rodzice „maluczkich", którzy z założenia powinni uczęszczać do przedszkoli. System jest niespójny, nie można zatem oczekiwać zmian w zakresie wzrostu udziału dzieci objętych opieką przedszkolną, nie zapewniając pożądanych na poziomie UE zmian na polskim rynku pracy. Chodzi mianowicie o to, że objęcie opieką przedszkolną dzieci rodziców nieaktywnych zawodowo z założenia może prowadzić do patologii polegającej na stworzeniu sytuacji: „nieważne, czy pracuję, i tak państwo wychowa za mnie dzieci". Opieka przedszkolna jest bardzo ważna z punktu widzenia rozwoju młodego człowieka, jednak nie można dopuścić do sytuacji, w której nastąpi zachwianie pomiędzy funkcją rodziny a funkcją państwa.

Rozwiązanie systemowe powinno uwzględniać aktywność zawodową rodziców. Nie można dopuścić do sytuacji, w której nadmiernie obciąży się państwo „wychowywaniem dzieci" osób roszczeniowych, których byt oparty jest wyłącznie na świadczeniach socjalnych. Trzeba bezwzględnie odróżnić osoby niezaradne życiowo, ale uczciwe od osób nieodpowiedzialnych za swoje postępowanie wobec siebie i swojej rodziny.

Bezwiedne dążenie do osiągnięcia wskaźników zapisanych w znowelizowanej strategii lizbońskiej, tj. strategii Europa 2020 z założenia może minąć się z celem.

REKOMENDACJA 4

„Umożliwienie pozyskiwania kompetencji cyfrowych w szkole (cyfrowa rewolucja edukacyjna związana z projektem „klasa laptopowa", co wymaga odpowiedniego przygotowania nauczycieli, sprzętu i dostępu w szkole do szybkiego, szerokopasmowego Internetu)".

Ekspertyza dotycząca rozwoju społeczeństwa informacyjnego (kolejna w niniejszym opracowaniu) wskazała jak wiele należy jeszcze w Polsce zrobić, aby dostęp do Internetu był powszechny.

Dostęp do nowoczesnego sprzętu informatycznego, jak również i Internetu w polskich szkołach jest wysoce pożądany. To jednak wymaga rozwiązania systemowego z poziomu centralnego. Nie można mówić w tym przypadku o zdarzeniach incydentalnych, ale o procesie. Chodzi o dostęp do nowego profesjonalnego sprzętu wraz z oprogramowaniem oraz zapewnionym serwisem z możliwością jego wymiany, nie rzadziej niż raz na dwa lata. Koszt olbrzymi, ale tylko takie podejście zapewni kształcenie w oparciu o najnowsze, a jednocześnie rozpowszechnione na rynku rozwiązania. W polskich szkołach jest wiele pracowni komputerowych, jeżeli jednak chodzi o jakość dostępnego tam sprzętu oraz oprogramowania na nim zainstalowanego nie można mieć złudzeń, że to przeszłość. Mówiąc o rozwoju kompetencji kluczowych trzeba pamiętać o pożądanej ich uniwersalności i możliwości adaptacji do pojawiających się na rynku, niemal w zawrotnym tempie, rozwiązań teleinformatycznych. Każdy, komu było dane zetknąć się z rodziną jednego z najbardziej popularnych w Polsce systemów operacyjnych „Windows" lub pakietem biurowym „Microsoft Office" nie może mieć złudzeń, iż wprowadzane na rynek nowe rozwiązania istotnie różnią się od siebie. Choć twórcy nowych rozwiązań modernizując interfejs graficzny nowych programów czyniąc go jak najbardziej intuicyjnym, to wprowadzają wiele nowych rozwiązań, które dla użytkownika „wychowanego" na „poprzedniku" nie zawsze są intuicyjne. Edukacja szkolna powinna uwzględniać ten wymiar, ale do tego potrzebny jest sprzęt informatyczny i oprogramowanie, którego w większości nie ma.

Kompetencje informatyczne nauczycieli, to kolejna płaszczyzna problemowa, która teoretycznie nie istnieje z uwagi na procedurę awansu zawodowego. Skoro większość pedagogów to nauczyciele mianowani lub dyplomowania, to z założenia ich kompetencje informatyczne zostały zweryfikowane i potwierdzone jako wystarczające w procedurze

awansu zawodowego. Niestety, ale praktyka szkolna nie daje temu świadectwa. Kultura podwyższania kompetencji informatycznych nauczycieli polskich szkół w drodze samokształcenia nie jest powszechna. Szereg wartościowych opinii na ten temat prezentuje portal o nowoczesnej edukacji edunews.pl. „Szkoła nie może zostać w epoce kredy. Zaś nauczyciele, jeśli zależy im na dobrym kontakcie z wychowankami, powinni starać się wplatać nowoczesne technologie w służbę edukacji”[230].

REKOMENDACJA 5

„Należy stworzyć dobre doradztwo zawodowe w szkole gimnazjalnej oraz zdecydowanie poprawić i unowocześnić szkolnictwo zawodowe, aby współdziałało z naszą gospodarką, co podniesie jego jakość i atrakcyjność dla młodzieży”.

Ciągle zadłużające się polskie samorządy wydające ogrom środków na edukację nie mają w planach tworzenia dodatkowych stanowisk pracy w podległych sobie szkołach, w tym stanowisk doradców zawodowych. Niewątpliwie jednak doradztwo zawodowe winno stać się obowiązkowym elementem edukacji na każdym poziomie kształcenia, począwszy od szkoły podstawowej, poprzez gimnazjum (nie jw. wskazano szkołę gimnazjalną, bo takiej w polskim systemie nie ma), po szkołę ponadgimnazjalną. Przy czym należałoby jednoznacznie doprecyzować, co winno mieścić się w usłudze doradztwa zawodowego. Celem doradztwa zawodowego jest pomoc w dokonywaniu wyborów i podejmowaniu ważnych decyzji, a także zachęcaniu do aktywnego poznawania własnych preferencji zawodowych i pobudzania do twórczej pracy nad sobą oraz do aktywnego poszukiwania zadowolenia z pracy. Cel ten jest złożony i wymaga od doradcy zawodowego bardzo wysokich kompetencji interpersonalnych połączonych z obszerną i permanentnie aktualizowaną wiedzą m.in. z obszaru rynku pracy. Jest to niewątpliwie bardzo duże wyzwanie, a jego realizacja pozostawiona w dużej mierze na poziomie ukończenia studiów podyplomowych właściwie nie daje szans na efektywne stymulowanie postaw młodzieży w zakresie wyboru drogi edukacyjno-zawodowej adekwatnej do dynamicznie zmieniającego się rynku pracy. Bardzo wysoki udział negatywnych opinii młodzieży (co potwierdzają przeprowadzone w 2010 r. badania) kwestionujących skuteczność doradztwa zawodowego przekłada się niewątpliwie na konieczność wielopłaszczyznowej

[230] A. Kasprzyk, Nowoczesny nauczyciel w nowoczesnej szkole, 04, październik 2011 [w:] www.edunews.pl.

modernizacji tej formy wsparcia, nie wyłącznie od strony kwalifikacji, a przede wszystkim kompetencji[231].

REKOMENDACJA 6

„Poprawa efektywności i jakości studiów, rozwój systemów stypendialnych o prostej formule (kredyt na indeks), stypendia dla wybitnie zdolnych (także aby najlepsi mogli studiować na uznanych uczelniach zagranicznych) oraz dla doktorantów (pozwalające na samodzielność utrzymania się) i post doktorantów. Potrzebne jest również większe wsparcie staży zagranicznych oraz obecności zagranicznych studentów w Polsce".

Należałoby się zatem zastanowić czy poprawiać, a może raczej podwyższać efektywność i jakość studiów. W tym przypadku należałoby raczej wskazać na efekty kształcenia, a nie tylko na sam proces.

Jeżeli chodzi o stypendia dla zdolnych studentów, to przecież są, wątpliwość może jedynie wzbudzać sposób podziału środków, bo „studia studiom nie są równe". Olbrzymie różnice w poziomie kształcenia pomiędzy poszczególnymi uczelniami to największa strata po stronie najzdolniejszych studentów. Najzdolniejsze jednostki wybierają bardzo często prestiżowe uczelnie, gdzie tych jednostek jest bardzo dużo. Mniej zdolne trafiając do mniej prestiżowych uczelni stają się niejednokrotnie jednostkami osiągającymi najwyższe wyniki edukacyjne w powstałym układzie odniesienia. Z kolei jednostki zdolne kształcące się w środowisku, gdzie nagromadzenie takich jednostek jest duże stają się przeciętne i bardzo często stypendium naukowe pozostaje poza ich zasięgiem. I to jest olbrzymi problem polskiego systemu szkolnictwa wyższego – swoisty paradoks. Brak możliwości dokonywania obiektywnie porównywalnej oceny poziomu wiedzy studentów kształcących się na tych samych kierunkach studiów, ale na innych uczelniach w praktyce przekłada się na nieefektywność systemu stypendialnego (dotyczy stypendiów naukowych).

Poziom wiedzy absolwentów szkół wyższych poza tym, że nie jest jednakowy, to nie jest również wysoki. Jeżeli studiuje 50%. młodzieży w wieku 19-24 lata, to naturalną rzeczą

[231] D. Jegorow, I. Niećko, Postawy i opinie uczniów białostockich gimnazjów wobec zawodu, edukacji zawodowej i przyszłości zawodowej, Raport z badań, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2010, s. 12, 14.

jest, że średni poziom ich ambicji, możliwości a tym samym wyników jest niższy niż wówczas, gdy studiowało tylko 7%. osób z danego przedziału wiekowego[232].

Staże krajowe i zagraniczne, jakże pożądane z punktu widzenia konieczności zdobycia praktyki zawodowej przez studentów przed wejściem na rynek pracy, a w przypadku kadry akademickiej zbliżenia treści kształcenia do współczesnych realiów rynkowych. Niestety, jak pokazały analizy zawarte na łamach niniejszego opracowania, choć dostęp do staży jest dziś naprawdę duży, to tyle, co wokół staży pojawia się sprzeczności i kontrowersji z założenia może bardzo szybko przełożyć się na ich nieefektywność w wymiarze formalnym i merytorycznym.

REKOMENDACJA 7

„Zmniejszanie różnic terytorialnych, a tym samym niespójności w dostępie do wysokiej jakości edukacji i zmniejszenie roli obciążeń wynikających ze słabości stymulacji rodzinnej. Polska szkoła powinna wykazywać się zdecydowanie wyższą zdolnością wypracowywania edukacyjnej wartości dodanej".

„Wysoka jakość edukacji" wymaga dookreślenia, co kryje się pod tym terminem. Biorąc pod uwagę prace realizowane w ramach projektu Centralnej Komisji Edukacyjnej pt. „Badania dotyczące rozwoju metodologii szacowania wskaźnika edukacyjnej wartości dodanej" (PO KL, Działanie 3.2. „Rozwój systemu egzaminów zewnętrznych"), którego głównym celem jest rozwijanie metod wykorzystywania wyników egzaminów zewnętrznych do oceny efektywności nauczania najpierw należy poczekać na wyniki prac, a potem formułować konkretne rekomendacje. Przy czym z całym szacunkiem dla statystyki, dostępne w ramach ww. projektu rozwiązania chyba nie do końca będą mogły zostać wykorzystane w polskiej szkole. Z jednej strony, charakter rozwiązań, tj. nastawienie na metody ilościowe, a z drugiej strony brak specjalistów, którzy potrafiliby interpretować wyniki zwracane z opracowanej aplikacji. W statystyce praktycznej nie sztuką jest tworzenie wyników, lecz ich interpretowanie, a w tym obszarze środowisko statystyków amatorów pozostawia wiele do życzenia. Oczywiście projekt jest obecnie

[232] U. Rybicka, Szkoły nie szkolą pracowników, ale wykształcenie i tak się opłaca (na podstawie opinii M. Starnawskiej) [w:] PAP - Nauka w Polsce, 2011-04-12.

realizowany, zatem można przypuszczać, że ostateczne rozwiązanie będzie w pełni użyteczne.

REKOMENDACJA 8

„Programy Aktywnej Polityki Rynku Pracy finansowane z Funduszu Pracy nie powinny być ograniczane oraz należy je uelastycznić tak, by można było zatrudniać absolwentów w samorządach w celu realizacji projektów zadaniowych, czy studentów oraz uczniów w okresach specjalistycznych praktyk zawodowych. Równolegle należy wprowadzić obowiązek zatrudniania na stabilniejszy okres, po czasie stażu u pracodawcy".

Uelastycznienie programów jest jak najbardziej wskazane, jednak biorąc pod uwagę wykazaną na łamach niniejszego opracowania (w kolejnych ekspertyzach) niemoc stosowanych w Polsce rozwiązań należałoby jednoznacznie dookreślić na czym miałaby polegać ww. elastyczność.

Rekomendowany staż w samorządach pozostaje w sprzeczności z koniecznością zagwarantowania „stabilniejszego" okresu zatrudnienia w kontekście bardzo często podnoszonej kwestii przerostu zatrudnienia w administracji publicznej, nie tylko w Polsce, ale w całej UE.

Niewątpliwie pomysł zatrudniania uczniów czy też studentów w okresie realizacji praktyk zawodowych jest godny poparcia, ale wymaga wprowadzenia odpowiednich rozwiązań systemowych. W tym przypadku należałoby pomyśleć o systemie zachęt dla przedsiębiorców podejmujących się doszkalania młodych i niedoświadczonych ludzi. Rozwiązanie to z pewnością przybliżyłoby polską edukację do gospodarki i z pewnością byłoby pozytywnym impulsem do rozwoju dla niejednego przedsiębiorcy, ale rozwiązanie wymaga precyzyjnej prognozy finansowej.

REKOMENDACJA 9

„Wzmocnienie warunków prawnych, by zatrudnienie sezonowe (przy zgodzie stron: pracownika i pracodawcy) mogło być powtarzalne i traktowane jako element stabilności, co zwiększyłoby wiarygodność pracownika u kredytodawców".

Trudno jest mówić o stabilności zatrudnienia w dobie globalnego kryzysu gospodarczego, który pokazał niemoc istniejących w tym obszarze rozwiązań w wielu krajach UE. W tym

przypadku należałoby zwrócić uwagę na niski poziom świadomości młodego pokolenia np. nt. kredytu, a przede wszystkim rzeczywistej jego wartości często niedostrzeganej przez kredytobiorców. Dostęp do wieloletnich kredytów szczególnie dla młodych ludzi pozostający bez precyzyjnie określonego nadzoru państwa (chociażby w postaci przemyślanych programów edukacyjnych) może przynieść więcej problemów niż korzyści. Zatem ww. rozwiązanie, choć jest słuszne, to wymaga olbrzymiej precyzji na etapie jego opracowania, wdrażania i realizacji.

REKOMENDACJA 10

„Zwiększenie elastyczności wymogów dotyczących telepracy, tak by na większą skalę rozwijać tę formę zatrudnienia, także dla matek na urlopie wychowawczym, z zachowaniem części uprawnień urlopu wychowawczego".

W tym przypadku nie powinno się eksperymentować, ale sprawdzić co tego typu rozwiązania przyniosły wiele lat temu w innych krajach. Wówczas okaże się, że to chyba nie jest pożądany kierunek zmian. Już prawie 30 lat temu John Naisbitt pozytywnie zweryfikował tezę: elektroniczne chałupnictwo będzie miało bardzo ograniczony zasięg; ludzie chcą chodzić do biura i przebywać z ludźmi[233].

REKOMENDACJA 11

„Stworzenie modelu promocji przedsiębiorczości innowacyjnej, zwiększając zachęty do „start-up-ów" innowacyjnych, przeznaczając na ten cel odpowiednie granty, dzięki pozyskaniu których młodzi mikroprzedsiębiorcy będą w stanie zamawiać projekty badawcze i wdrażać innowacyjne rozwiązania".

Jakże wiele jest dziś realizowanych inicjatyw w obszarze rozwoju przedsiębiorczości innowacyjnej, czego przykładem jest choćby poddziałanie 8.2.1 PO KL. Biorąc pod uwagę różnorodność i mnogość realizowanych w tym obszarze działań z uwzględnieniem wymiaru promocji pod kątem założonej ich skuteczności ww. rekomendacja nie powinna pojawić się w raporcie „Młodzi 2011" w ww. kształcie. Rekomendacja powinna wskazać, jak można upraktycznić, usystematyzować oraz zwiększyć grono odbiorców ww. działań.

[233] J. Naisbitt, Megatrendy, Dziesięć nowych …, op. cit., s. 70.

REKOMENDACJA 12

„Stworzenie warunków, by nie podwyższając nadmiernie kosztów pracy, zarazem zagwarantować odpowiednie ubezpieczenie społeczne osobom zatrudnionym w nietypowych formach zatrudnienia".

Po pierwsze należy dookreślić, co należy rozumieć pod pojęciem „nadmiernie"? Po drugie należy również dookreślić, co należy rozumieć pod pojęciem „odpowiednie" ubezpieczenie społeczne. Dopiero w oparciu o jednoznacznie sformułowane odpowiedzi nakreślić będzie można pożądane kierunki działania.

REKOMENDACJA 13

„Promować równe traktowanie kobiet i mężczyzn, co oznacza konsekwentne wypełnianie w praktyce istniejącego prawa, łącznie z zapisami dotyczącymi kwotowego udziału kobiet w różnego typu przedstawicielstwach".

Działania z obszaru równości płci realizowane są dziś w szerokim wymiarze w ramach PO KL. Z założenia u ich podłoża tkwi przekonanie o możliwości zmniejszenia dyskryminacji ze względu na płeć. W większości podejmowanych inicjatyw chodzi o wzmocnienie defaworyzowanych na rynku pracy kobiet. W praktyce podejmowane działania narzucają często sztywne ograniczenia kwotowe w udziale przedstawicieli poszczególnych płci w projektach. W konsekwencji wprowadzone rozwiązania prowadzą do jawnej dyskryminacji.

Promocja równego traktowania kobiet i mężczyzn winna zacząć się od zburzenia w społeczeństwie polskim tradycyjnego obrazu kobiet i mężczyzn w odniesieniu do ról społecznych i zawodowych. Stosowane dzisiaj rozwiązania mają przede wszystkim wymiar ilościowy, a to nie zapewni rzeczywistej równości płci. Należy zacząć od pokazania przykładów, jak społeczeństwo polskie reaguje na zachowania kobiet i mężczyzn – istotnie inaczej tylko ze względu na płeć. Uczenie poprzez prezentowanie dobrych przykładów jest jedyną szansą na zaimplementowanie równości płci krajowe polityki publiczne.

Każdy ma prawo robić wszystko, zawsze i wszędzie, musi być to jednak zgodne z prawem, etyczne i nie może krzywdzić innych. Nie można oczekiwać od innych, aby zachowywali się tak, jak my byśmy o tym marzyli. To jest indywidualna sprawa każdego człowieka.

REKOMENDACJA 14

„Upowszechniać nowe wzorce zatrudniania i rozwoju kobiet pracowników, bardziej dostosowane do zmienności cyklu życia rodziny i dopasowane do różnego typu wykształcenia oraz możliwości zawodowych kobiet (w tym wspierać zdobywanie nowych kwalifikacji kobiet decydujących się na powrót – po okresie przerwy – na rynek pracy lub bez doświadczenia startu zawodowego, poprzez specjalne programy aktywizacji z Funduszu Pracy)".

W ww. obszarze realizowanych jest obecnie bardzo wiele inicjatyw projektowych. Biorąc pod uwagę komentarz dotyczący rekomendacji nr 13 z pewnością rekomendowane działania są pożądane, jednak kształt w jakim są one dziś realizowane pozostawia wiele do życzenia.

REKOMENDACJA 15

„Promować i upowszechniać stosowanie nowych rozwiązań wspomagających elastyczne łączenie pracy zawodowej różnego typu z pełnieniem funkcji opiekuńczych (co dotyczyć powinno zarówno zmian w Kodeksie Pracy, jak i nowych postaw pracodawców, inwestujących w ten sposób w równowagę pracy i życia pracowników)".

Zmiany w Kodeksie Pracy, to rozwiązania legislacyjne, ale gdy już mowa o zmianie postaw pracodawców, to należałoby sięgnąć do zupełnie innych instrumentów, pytanie w tym miejscu – do jakich? Po raz kolejny w tle pojawia się ograniczony system zachęt skierowanych do przedsiębiorców.

REKOMENDACJA 16

„Zwiększyć praktyczną dostępność opieki nad dziećmi do lat 3 poprzez wyposażenie przyjętych już rozwiązań prawnych w warunki finansowe realizowanych programów oraz rozwinąć formułę wsparcia dla rodziny przez tzw. asystentów rodziny".

Przyjęte w br. rozwiązania prawne dotyczące opieki nad dzieckiem do lat 3 z pewnością przyczynią się do zwiększenia praktycznej dostępności do przedmiotowej opieki. Co jednak z warunkami finansowymi? Z pewnością nie można tego problemu zostawić wyłącznie samorządom, których budżety są i tak nadwyrężone. Choć intensyfikacja wsparcia w przedmiotowym obszarze powinna mieć charakter lokalny, to do problemu

należy podejść w kontekście ogólnokrajowym. Wyrazem tego jest chociażby realizacja programu „Maluch" MPiPS. Niestety w ramach trzech edycji tego konkursu żadna gmina z województwa lubelskiego nie otrzymała wsparcia. Z poziomu prowadzonej analizy trudno jest stwierdzić, czy nie podejmowano w tym zakresie starań, czy być może projekty przygotowane przez gminy z Lubelszczyzny były niskiej jakości. Niezależnie jednak od tego to na poziomie krajowym dostrzec płaszczyznę problemową, być może występującą w innych województwach.

Bezpośrednie wywiady z przedstawicielami JST, bądź ich jednostek organizacyjnych wskazały na brak zasobów finansowych na realizację bieżących zadań własnych, a tym samym na świadomą niechęć do dokładani sobie nowych zadań, na które i tak nie będą mogły wyasygnować odpowiednich środków. Niestety obok tych świadomych opinii przedstawicieli administracji publicznej pojawiły się również i takie, które jednoznacznie wskazywały na brak wiedzy o możliwości pozyskania środków zewnętrznych na realizację przedmiotowego zadania.

REKOMENDACJA 17

„Wprowadzić w życie rozwiązania w systemie edukacji upowszechniające edukację przedszkolną na poziomie docelowo co najmniej 90% udziału dzieci w każdym roczniku od 3 do 5 lat, co sprzyjać będzie wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci oraz zmniejszy koszty alternatywne ponoszone przez rodziców".

Niewątpliwie rozwiązanie słuszne, ale wobec szeregu problemów, jakie pojawiły się w Polsce wraz z nowym rokiem szkolnym 2011/2012 wymaga wprowadzenia szeregu sprawnych rozwiązań systemowych.

REKOMENDACJA 18

„Wypracować nowy model wsparcia opieki zdrowotnej dla dzieci w szkołach, poprzez dostępność opieki pielęgniarskiej oraz lepszej jakości profilaktykę zdrowotną (badania okresowe stanu zębów i narządów ruchu oraz przeciwdziałanie tendencji do otyłości wśród dzieci, co wymaga zorganizowanej i mocnej promocji zdrowego żywienia)".

Czyżby powrót do tego, co tak niedawno jeszcze funkcjonowało w polskim systemie szkolnym? No cóż, historia pokazuje, że dwie ostatnie dekady, to burzenie czegoś, co było

„po prostu dobre" i budowanie tego od nowa, przy czym należy zdać pytanie jakim kosztem?

REKOMENDACJA 19

„Wprowadzić zmiany w systemie świadczeń rodzinnych, by wzrosła ich dostępność w realnej sytuacji zagrożenia ubóstwem, ale w powiązaniu ze wsparciem na rzecz wydobycia się z ubóstwa (by uniknąć trwałej pułapki uzależnienia od zasiłków społecznych) oraz z nakierowaniem głównych działań na rodziny wysoko wielodzietne".

Czym jest „realna sytuacja zagrożenia ubóstwem"? Odpowiedź na to pytanie jest kluczowa dla prawidłowej interpretacji przedmiotowej rekomendacji. Patrząc na sytuację, jaka dotyka dziś mieszkańców USA trudno jest jednoznacznie określić, kto tak naprawdę jest „zagrożony realnym ubóstwem"?

REKOMENDACJA 20

„Dokonać analizy możliwości większego skupienia wsparcia na rzecz wzrostu dzietności poprzez ulgi podatkowe w większej skali na dzieci – od trzeciego w rodzinie".

W tym przypadku w grę wchodzi konkretne rozwiązanie systemowe. Dokładne jego oszacowanie w wymiarze potencjalnych korzyści winno być podstawą do sformułowania jednoznacznych wytycznych w zakresie ulg podatkowych. Do tego potrzeba jednak bardzo precyzyjnych szacunków.

REKOMENDACJA 21

„Rozwijać promocje zmian kulturowych i mentalnych, by rosła akceptacja dla rozwiązań wspierających dzieci i związki osób wychowujących dzieci, bez względu na stronę formalną relacji między partnerami".

O ile możliwym jest rozwijanie zmian kulturowych, o tyle z mentalnymi mogłoby być znacznie trudniej, właściwie to nie jest w ogóle możliwe. Oczywiście kształtowanie w społeczeństwie świadomych postaw tolerancyjnych jest priorytetowe z punktu widzenia wytycznych UE. Zmiana jednak postaw myślowych z pewnością nie jest przedsięwzięciem łatwym. Podobnie jak w przypadku implementowania na grunt polski zasady równości płci, również i w przedmiotowym zakresie trzeba podjąć przemyślane działania.

REKOMENDACJA 22

„Dokonać radykalnych zmian w opiece nad dziećmi niepełnosprawnymi w celu wzmocnienia ich potencjału rozwojowego poprzez adekwatny system edukacji (od przedszkola do szkoły wyższej), umożliwiający w przyszłości usamodzielnienie życiowe poprzez podjęcie pracy".

Chcąc dokonać radykalnych zmian w przedmiotowym obszarze należałoby je precyzyjnie dookreślić. W zakresie opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym wprowadza się coraz więcej rozwiązań. Wobec zapisu powyższej rekomendacji można przypuszczać, że wątpliwa jest ich skuteczność. Niestety trudno znaleźć statystyki pozwalające dokonać obiektywnej oceny przedmiotowej sytuacji.

REKOMENDACJA 23

„Przygotować nowy program, w wyniku którego pojawi się lepsza oferta mieszkań na wynajem, zorganizowane zostaną elastyczne formy czasowego uzyskiwania mieszkania z puli budownictwa socjalnego na start życiowy przy niskich dochodach. Jednym z celów i zadań programu będzie również udostępnianie długoterminowych kredytów przy większym zaufaniu do zdolności kredytowej młodych klientów oraz ewentualne wsparcie poręczeniowe państwa, czy stworzenie warunków dostępności instrumentów dłużnych wspomagających kredyt hipoteczny i jego uzyskanie".

Kwestia kredytów, tych właśnie skierowanych do młodego pokolenia, była przedmiotem analizy dotyczącej zapisu zawartego w rekomendacji nr 9. Stworzenie systemowych i korzystnych rozwiązań w tym zakresie jest jak najbardziej pożądane. Praktyka rynkowa po raz kolejny jednak pokazuje, że wprowadzone w Polsce rozwiązania, a w tym przypadku jest to program „Rodzina na swoim" stały się pożywką dla nieuczciwych przedsiębiorców, ale i beneficjentów pomocy. Nieuczciwe umowy firm budowlanych z klientami, zaniżające ceny mieszkań, wyłudzają dziś od państwa dopłaty, które nie kwalifikują się do preferencyjnych kredytów. W efekcie państwo dopłaca do rat kredytów zaciągniętych na znacznie droższe mieszkania, niż pozwalają na to ustawowe limity. Chcąc obniżyć wartość mieszkań obie strony – klient i deweloper – np. spisują umowę na prace wykończeniowe. Do umowy wpisują kwotę, która później pozwoli realnie obniżyć cenę mieszkania do poziomów mieszczących się w limitach programu. Co do zgodności takiego rozwiązania z przepisami prawnicy mają mieszane uczucia. Inny sposób to obniżanie ceny mieszkania i zawyżanie kosztu zakupu piwnicy czy garażu. Mamy w takim

wypadku dwa akty notarialne, deweloper dostaje tyle pieniędzy, ile chciał, a kupujący może liczyć na dopłaty. Przez osiem lat państwo spłaca beneficjentowi pomocy 50%. odsetek. W przypadku mieszkania, które kosztuje 320 tys. zł będzie to ok. 82 tys. zł. Jednak wykrycie nieuczciwego postępowania i udowodnienie zmowy jest bardzo trudne. Bank Gospodarstwa Krajowego, który dysponuje rządowymi środkami na dopłaty w programie „Rodzina na swoim" nie zajmuje się weryfikacją umów pod tym kątem[234], bo w sumie i po co. A może należałoby bardziej świadomie podejść do realizacji zadań przypisanych przez państwo.

Powyższa analiza w pełni potwierdza użyteczność wprowadzenia rozwiązań zapisanych w rekomendacji nr 23, kwestia jest jednak tego by zbudowane mechanizmy były rzeczywiście skuteczne, a nie prowadziły do nadużyć.

REKOMENDACJA 24

„Stworzyć warunki, głównie regulacyjne i związane z dostępnością usług i treści w Internecie (e-państwo) oraz pełnym otwarciem zasobów publicznych w celu wykorzystania całkowitych możliwości czynników cyfryzacji jako nośnika innowacji dla innowatorów młodej generacji i całego społeczeństwa".

Problematyka informatyzacji państwa, stała się przedmiotem analizy w ramach jednej z przedstawionych na łamach niniejszego opracowania ekspertyz, wskazała na wyraźną niemoc stosowanych dziś w Polsce rozwiązań w tym obszarze. Niestety, ale szereg zaniedbań, złych bądź nieskutecznych rozwiązań zaczyna się na poziomie centralnym.

Współczesny polski internauta, to niczym zagubiony „traper", który zastawia wiele „pułapek", a „tropione" informacje nadal często pozostają poza jego zasięgiem.

REKOMENDACJA 25

„Przygotować do wdrożenia programy zwiększające dostępność do kultury (książki, rozwój sieci bibliotek, digitalizacja zasobów kultury – kanon krajowy i zagraniczny) oraz odpowiednio wprowadzające do szkół edukację kulturalną, tak by zwiększać potencjał kreatywności społeczeństwa".

[234] "Rodzina na swoim" pod stołem. Deweloperzy pomagają wyłudzać dopłaty od państwa, 7-9 października 2011, DGP nr 195, s. A1, B11.

Kształcenie „kultury" bez możliwości realnego poczucia jej ekspresji z założenia jest błędne. Szkoła powinna być w tym zakresie swoistym łącznikiem pomiędzy codziennością, a kulturą, ale nie tą masową, ale wyrafinowaną i prawdziwą. Pozwalającą na jej odbiór wieloma zmysłami. I głównie w tym zakresie szkoła może być pomocna, tj. w wymiarze formalno- organizacyjnym.

Jednak nawet gdyby szkoła efektywnie zachęcała dzieci i młodzież do konsumpcji kultury, to bez zaplecza instytucjonalnego i infrastrukturalnego nie można liczyć na żaden pozytywny efekt podejmowanych działań. A ww. zaplecze instytucjonalne i infrastrukturalne, nie jest i nie będzie dostępne, nie tylko na obszarach wiejskich, ale w wielu polskich miastach.

Dostęp do książek w dobie powszechnej cyfryzacji sam w sobie nie zwiększy potencjału kreatywności społeczeństwa. W tym przypadku trzeba silnej korelacji szeregu działań wpisanych w katalog analizowanych rekomendacji. Brak wzajemnego wpływu oraz przenikania się wielu cennych inicjatyw podejmowanych na rzecz społeczeństwa z założenia istotnie obniża ich efektywność.

REKOMENDACJA 26

„Stworzyć prawne i materialne warunki dla realizacji w mediach nowoczesnej misji publicznej, co powinno sprzyjać wzrostowi uczestnictwa w kulturze, rozumieniu świata, udziałowi w otwartych debatach publicznych".

Czym jest „nowa misja publiczna"? Odpowiedź na to pytanie jest kluczowa dla właściwej interpretacji przedmiotowej rekomendacji. Biorąc pod uwagę ocenę środowiska naukowego w zakresie świadomości przedstawicieli współczesnych mediów publicznych nt. ich misji można mieć poważne wątpliwości, co do zasadności ww. rekomendacji. Tezę tę potwierdzają wnioski zawarte w sprawozdaniu z V Międzynarodowej Konferencji Naukowej Etyki Mediów, która odbyła się w dniach 19 - 20 maja 2011 r. w Krakowie. „Ostatnim akcentem (…) konferencji (…) była druga sesja plenarna, której przewodniczyła prof. dr hab. K. Pokorna-Ignatowicz. W ramach tej sesji, zatytułowanej „Odpowiedzialność a misja publiczna" jako pierwszy wystąpił prof. dr hab. T. Goban-Klas.. W swoim referacie, pod tytułem: „Media publiczne – misja czy prowizja", wskazał na problem pogłębienia komercjalizacji mediów publicznych. Prelegent zaznaczył, iż media publiczne powinny służyć dobru odbiorców medialnych, w czym właśnie wyrażałaby się ich misja.

Tymczasem wydaje się, iż dla mediów publicznych najistotniejszą sprawą stała się korzyść finansowa, stąd też największe zainteresowanie budzą programy przynoszące dobre dochody. Jako przykład łączenia „misji z prowizją" prelegent podał reklamę product placement (…). Jako kolejny wystąpił dr L. Volko z Uniwersytetu św. Cyryla i Metodego w Trnawie. W swoim wystąpieniu, zatytułowanym: „Media słowackie – oczekiwanie na odpowiedzialność" wskazał przede wszystkim na powszechnie panującą tendencję komercjalizacji oraz amerykanizacji mediów. Wspomniana komercjalizacja dotyczy również mediów publicznych, które zamiast realizować swoją misję publiczną, koncentrują się wyłącznie na kwestiach finansowych. Zdaniem L. Volko, **wśród pilnych tematów, które słowackie media publiczne powinny podjąć, znajdują się m.in. takie problemy jak, integracja społeczna** (w kontekście funkcjonowania w społeczności słowackiej Romów) czy **wspieranie dialogu społecznego**. Ponadto wg prelegenta media słowackie zmagają się także z typowymi problemami państw bloku postkomunistycznego"[235].

REKOMENDACJA 27

„Stworzyć ogólnokrajową sieć ŚWIETLIKÓW, jako centrów rozwoju społeczno-kulturowego, pozwalających na stosowanie innowacyjnych metod włączania w kulturę, pomocy nieprzystosowanym, wyrównywania szans cywilizacyjnych, zdobywania praktycznych umiejętności i kompetencji przydatnych na rynku pracy (o krajowych standardach i specyfice lokalnej, z liderami – animatorami rozwoju lokalnego)".

Niezależnie od przyjętej nazwy realizacja ww. przedsięwzięcia wymaga, obok potrzeby dokładnego doprecyzowania planowanych do podjęcia działań łącznie z dookreśleniem ich rozmieszczenia przestrzennego, dookreślenia montażu finansowego. To z kolei wymaga rozwiązań systemowych, ale nie na poziomie lokalnym, ale na poziomie centralnym.

[235] http://www.katedra.uksw.edu.pl/001wydarzenia/2011/krakow/etyka_mediow.htm.

REKOMENDACJA 28

„Upowszechnić ideę tworzenia regionalnych i powiatowych CENTRÓW KOPERNIK, nastawionych na promocję wiedzy, atrakcyjne formy wyjaśniania procesów i zdarzeń naturalnych, pomoc w innowacyjnej edukacji".

Skuteczne wdrożenie ww. propozycji wymaga rozwiązań analogicznych do realizacji przedsięwzięcia planowanego do realizacji pod hasłem „ogólnokrajową sieć ŚWIETLIKÓW".

REKOMENDACJA 29

„Stworzyć warunki (jeśli trzeba, poprzez wymogi legislacyjne związane z zagospodarowaniem przestrzeni) dla tworzenia dospołecznych miejsc publicznych w przestrzeni publicznej miast i osiedli, tak by zwiększać sieciowy i nastawiony na budowę kapitału społecznego charakter relacji międzyludzkich, a zarazem rozwijać różne formy spędzania czasu wolnego".

Propozycja godna rozważenia, jednak, tak jak w dwóch ww. rekomendacjach wymagająca precyzyjnego dookreślenia.

REKOMENDACJA 30

„Poprawić (w ramach strategii rozwoju transportu) dostępność transportowo-komunikacyjną ośrodków peryferyjnych z centrami rozwoju, w celu wzmocnienia więzi funkcjonalnych i zmniejszenia różnic cywilizacyjnych o charakterze terytorialnym".

O ile dostępność transportowo komunikacyjna pomiędzy ośrodkami peryferyjnymi, a centrami rozwoju istnieje, to poważnym problemem jest sieć transportowo komunikacyjna wewnątrz obszarów peryferyjnych, zarówno w wymiarze jej istnienia, jak i jakości. Decyzja o zamieszkaniu na obszarach wiejskich, czy też podmiejskich wiąże się coraz częściej z koniecznością rezygnacji z masowych środków komunikacji z uwagi na istotnie ograniczony do nich dostęp. O ile osoby pracujące są w stanie ten problem rozwiązać poprzez wykorzystanie prywatnych środków komunikacji, o tyle sytuacja ta stwarza olbrzymie bariery rozwojowe, szczególnie w dostępie do edukacji, czy też kultury dzieci i młodzieży. Szereg imprez o charakterze kulturalnym, jak również kształcenie realizowane w systemie wieczorowym lub zaocznym realizowana jest w weekendy lub

w godzinach popołudniowych. Niestety rozkłady jazdy masowych środków komunikacji nie uwzględniają tej płaszczyzny potrzeb społecznych. Inaczej jest w dużych miastach. Zatem mówiąc o zmniejszaniu różnic cywilizacyjnych o charakterze terytorialnym należy zacząć dokonywać modernizacji wewnątrz obszarów peryferyjnych. Oczywiście dostęp do centrów rozwoju jest nie mniej ważny. Oba wymiary muszą się jednak wzajemnie uzupełniać, aby osiągnąć pożądany stan.

REKOMENDACJA 31

„Stworzyć mechanizmy udziału i konsultacji w przygotowywaniu decyzji publicznych na miarę demokracji partycypacyjnej (w małej lokalnej skali rozwijać inicjatywy związane z budżetami partycypacyjnymi) z użyciem nowoczesnych technologii komunikacyjnych (sieci), budując model otwartego rządu – zarazem warunki przejścia ze statusu obserwatora do roli aktora dla młodego pokolenia".

Niejednokrotnie na łamach niniejszej publikacji wskazywano szereg barier w dostępie do technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz Internetu. W tym przypadku, jednak należy zwrócić uwagę na jakość rozwiązań informatycznych stosowanych przez administrację publiczną m.in.: w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych, jak również szereg działań ograniczających wolność słowa. Niezależnie od wprowadzanych nakazów pomysłowość młodego pokolenia „rozbije każdy formalny mur". Wszelkie formalne zapory stawiane obywatelom podważają sens demokracji, a to zniechęca do partycypacji.

Wadami elektronicznej demokracji mogą być jednak populizm oraz osłabianie instytucji publicznych. Elektroniczna demokracja może także prowadzić do wykluczenie niektórych grup, odchodzenia od tematu debaty itp. Bez dobrze przemyślanego rozwiązania może stać się tak, że Internet będzie kolejnym kanałem propagandy[236]. A nie o to przecież chodzi. Należy zadbać, aby nowe rozwiązanie zawierało mechanizmy pozwalające obserwować przebieg procedury np. w postaci formularzy on-line składanych wniosków, ocenionych wniosków (rozpatrzonych pozytywnie i odrzuconych), udzielonych dotacji, zrealizowanych zadań, rozliczonych dotacji, ewaluacji programu itd.

[236] Elektroniczne formy demokracji mogą obejmować: e-panele obywatelskie, e-sondaże, e-petycje, e-listy dyskusyjne, e-referenda, e-głosowania.

REKOMENDACJA 32

„Stworzyć nowe warunki dla swobody działania społeczeństwa obywatelskiego i jego instytucji (między innymi NGO w różnych postaciach), wzmacniając je przez długofalowy projekt budujący wieloletni program finansowego wsparcia „żelaznego kapitału" tych organizacji (nowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich grantowany z budżetu w takiej skali, w jakiej obywatele poprzez odpis 1% finansują aktywność inicjatyw społecznych)".

Dostępne w Polsce fundusze europejskie wpisujące się w perspektywę finansową 2007-2013 w dużym stopniu wzmocniły sektor pozarządowy, pytanie jednak, czy na trwałe? Bardzo często zdarza się, że administracja publiczna nie odróżnia organizacji pozarządowych od organizacji „klasycznego biznesu". Od zarządów organizacji pozarządowych (bądź ich reprezentantów) oczekuje się pracy wolontarystycznej, w tym prowadzenia pełnej księgowości niezależnie od zakresu działań, czasem, jak pokazuje praktyka – całkiem sporych. Podejście to dyskryminuje NGO-sy na rynku, a w konsekwencji istotnie ogranicza ich rozwój.

Żadne sformalizowane źródła finansowania nie przyczynią się do efektywnego funkcjonowania organizacji pozarządowych, jeżeli stworzone nie zostaną profesjonalne ramy ich funkcjonowania.

REKOMENDACJA 33

„Wypracować nowy sposób funkcjonowania realnych organizacji przedstawicielskich młodzieży na różnych poziomach i w różnych obszarach, dając im realne zadania do wykonania i wspomagając tym samym rządową koordynację działań na rzecz młodego pokolenia".

Niewątpliwie jest to rozwiązanie jak najbardziej potrzebne. Pytanie jednak, jak to upraktycznić? Młodzi ludzie, patrząc na to, co dzieje się w „dorosłym świecie" i wśród osób publicznych, zniechęcają się często do podejmowania jakichkolwiek działań prowadzących do współpracy z tym środowiskiem. Do czasu, gdy ze „świata dorosłych" nie popłyną dobre przykłady, nie można łudzić się, że młodzież podejmie inicjatywę w pożądanym wymiarze.

REKOMENDACJA 34

„Wprowadzić do polityk publicznych różnego rodzaju wymiar generacyjny i stworzyć w realizacji celów „POLSKI 2030. TRZECIA FALA NOWOCZESNOŚCI" warunki dla nowocześnie pojmowanego wzrostu spójności społecznej, szczególnie w ujęciu terytorialnym".

Zbudowanie spójności międzygeneracyjnej, jak i terytorialnej nie jest proste. Wymaga to z jednej strony realnych warunków do wprowadzenia na grunt polski zasady równości szans, ale nie w sposób, jaki jest ona dziś przekazywana, nie tylko w Polsce, ale w całej UE, a z drugiej strony – zbudowania solidnych podwalin merytorycznych pod wdrażane rozwiązania. Spójność w wymiarze terytorialnym wymaga przede wszystkim usprawnień w wymiarze komunikacyjnym, czyli wyeliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych, a niestety zgodnie z wcześniej postawioną diagnozą ten obszar został w Polsce bardzo zaniedbany.

REKOMENDACJA 35

„Stworzyć polityczny klimat dla debaty o solidarności i wymianie międzygeneracyjnej, prowadząc ją z uznaniem i szacunkiem dla odrębności światopoglądowych i ideowych, różnic w poglądach politycznych, w poszukiwaniu celu, jakim jest dobro wspólne oraz przekazywanie przywództwa".

Biorąc pod uwagę współczesną polską scenę polityczną, nasyconą sarkazmem, krytycyzmem, brakiem tolerancji, populizmem, brakiem konsekwencji oraz merytorycznego zaplecza nie można mieć złudzeń, iż stworzenie pożądanego „politycznego klimatu" dla ww. debaty nie będzie proste.

Skoro jednak powyższy zapis znalazł się wśród rekomendacji do krajowych polityk publicznych, to znaczy, że osoby sprawujące najwyższe władze państwowe są świadome istniejącego problemu.

EKSPERTYZA: ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

DR DOROTA JEGOROW, DR GRZEGORZ KRAWCZYK

4.5. ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Celem niniejszej ekspertyzy jest inwentaryzacja stosowanych w Polsce narzędzi interwencji publicznej w kontekście założeń zapisanych w NSRO w obszarze: rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Realizacja ww. celu to w pierwszym rzędzie budowa odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego. W dalszej kolejności w przedmiotowym obszarze zaplanowano szereg działań polegających na zwiększeniu dostępu do informacji publicznej. Ogólnie zakłada się podwyższenie sprawności upowszechniania i przepływu informacji pomiędzy podmiotami funkcjonującymi na rynku, jak i po prostu wszystkimi obywatelami. Ważnym wymiarem jest również zarządzanie informacją, w tym wykorzystanie technologii cyfrowych dla podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, dostępu i jakości usług publicznych, efektywności konkurencyjności działania przedsiębiorstw na rynkach lokalnych, krajowych i międzynarodowych[237].

Jednak na wstępie rozważań bezwzględnie należy zwrócić uwagę na istniejące w tym przypadku poważne „niebezpieczeństwo technologicznego skrzywienia mentalności". Człowiek jako istota rozumna ciągle dąży do wynajdowania coraz to nowszych rozwiązań. Błąd jednak bardzo często tkwi w przekonaniu, że nowe narzędzia samoistnie rozwiążą

[237] W warunkach polskich szczególne znaczenie ma cyfryzacja dostępu do usług publicznych i informacji świadczonych przez administrację publiczną na rzecz obywateli i przedsiębiorstw, świadczonych sobie wzajemnie przez przedsiębiorstwa i świadczonych przez przedsiębiorstwa obywatelom. Wdrażanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych stworzy możliwości znaczącej optymalizacji funkcjonowania przedsiębiorstw i przełoży się bezpośrednio na zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

istniejące problemy. Należy pamiętać, że im więcej jest technologii, to istnieje większa potrzeba kontaktów międzyludzkich[238].

WDROŻENIE KOMPLEKSOWEJ STRATEGII ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO ZAKŁADAJĄCEJ ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO INTERNETU NA TERENIE CAŁEGO KRAJU W SFERZE PUBLICZNEJ I PRYWATNEJ[239]

Niestety okazuje się, iż nadal dostęp do Internetu traktowany jest często jako dobro luksusowe.

Biorąc pod uwagę sposób pracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) można mieć pewne wątpliwości co do realizacji ww. celu. Poglądu tego nie podziela jednak Najwyższa Izba Kontroli (NIK), która w marcu br. pozytywnie oceniła działania Prezesa UKE (jako organu administracji publicznej) podejmowane na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu w latach 2008-2011[240]. Rzeczywiście ocena NIK nie pozostawia złudzeń, iż działania podejmowane przez UKE są celowe i efektywne.

Nie mniej jednak UKE wydaje się nie dostrzegać istniejących w Polsce rozwiązań pozwalających na w pełni profesjonalną spersonifikowaną formę e-komunikacji, dziś oferowaną w formie ePUAP[241]. Dowodem na to jest np. sposób przekazywania do UKE informacji zgłoszeniowych dotyczących świadczenia usług telekomunikacyjnych. Przedsiębiorca zainteresowany przesłaniem informacji i/lub dopisaniem się do bazy UKE zobowiązany jest do pobrania ankiety i formularza i odesłanie obu dokumentów do UKE bądź za pośrednictwem tradycyjnej poczty lub elektronicznej. Mankamentem jest jednak forma dokumentów jakie trzeba wypełnić, tj. zwykłe dokumenty programu Microsoft Office Word (nawet nie sformatowany z wykorzystaniem opcji formularza). Biorąc pod

---

[238] J. Naisbitt, Megatrendy, Dziesięć nowych …, op. cit., s. 78-79.

[239] Budowa infrastruktury szerokopasmowego Internetu z wykorzystaniem najnowocześniejszych technologii transmisji danych zapewni wysoki poziom dostępu do Internetu, zwłaszcza na terenach wykluczonych cyfrowo, zbliżając Polskę do standardów UE. Jednocześnie stosowanie technologii ICT umożliwi wdrożenie innowacyjnych rozwiązań produktowych, procesowych (usługowych) oraz organizacyjnych w sektorach produkcyjnych i usługowych. Zwiększenie użycia nowych i innowacyjnych rozwiązań w biznesie i wśród konsumentów stworzy większe możliwości dla dynamicznego rozwoju gospodarki.

[240] Sprawa znak: LWA-4110-01-01/2011, R/11/001, NIK, Warszawa 24.03.2011.

[241] Przedmiot analizy w dalszej części opracowania.

uwagę fakt, że ankiety dotyczące zgłoszenia braku dostępu do usługi telekomunikacyjnej mają formę zautomatyzowanej ankiety elektronicznej można przypuszczać, że ww. problem już wkrótce zostanie usunięty[242]..

POPRAWA JAKOŚCI I DOSTĘPNOŚCI OFERTY USŁUG PUBLICZNYCH[243]

POWSZECHNE WYKORZYSTANIA TECHNOLOGII ICT W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I BIZNESIE

ZWIĘKSZENIE DOSTĘPU DO INTERNETU POPRZEZ UNOWOCZEŚNIENIE ŚWIADCZONYCH NA RZECZ PRZEDSIĘBIORCÓW I OBYWATELI USŁUG PUBLICZNYCH

WSPARCIE INFORMATYZACJI STRUKTUR ADMINISTRACYJNYCH[244]

Niestety również w ww. zakresie w Polsce jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia. Przykłady wręcz można mnożyć.

Przykładem jest chociażby Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) funkcjonująca od 9 czerwca br. w Polsce umożliwiająca realizację wielu spraw urzędowych przez Internet – to są jednak założenia. Okazuje się, że rzeczywistość jest nieco inna. Dostępne na ePUAP usługi są nieliczne i oferowane przez nieliczną grupę jednostek administracji publicznej. Powodów jest wiele. Chcąc zarejestrować się na ePUAP właściwie bez problemu można przejść proces rejestracji, po którym następuje wysłanie wniosku, którego potwierdzenie wiąże się już z osobistą wizytą w tzw. punkcie

[242] www.mapa.uke.gov.pl.

[243] Główne wsparcie tego procesu będzie odbywało się za pośrednictwem projektów elektronicznych usług administracji rządowej (platformy elektroniczne dla biznesu i obywateli m.in. rozliczenia podatkowe opłaty administracyjne, rejestracja działalności gospodarczej, obsługa zamówień publicznych), dofinansowanych na poziomie krajowym. W ramach działań związanych z informatyzacją administracji realizowane będą projekty dotyczące m.in. elektronicznych rejestrów państwowych, elektronicznego obiegu dokumentów, podpisu elektronicznego.

[244] Stworzy to interaktywne otoczenie między sferą publiczną a podmiotami gospodarczymi i wprowadzi dogodne warunki dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Wprowadzenie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do sfery administracji publicznej ułatwi i przyspieszy przebieg informacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji a ich klientami (biznesowymi, jak i osobami), co wpłynie nie tylko na zwiększenie efektywności działania tych struktur, ale także poszerzy dostępność podstawowych usług publicznych, w tym w takich newralgicznych obszarach jak finanse, wymiar sprawiedliwości, edukacja, zdrowie, kultura, itp.

potwierdzającym. Na platformie można odnaleźć dane adresowe ww. punktów, jednak istotnie okrojone. Np. dla użytkownika z miasta Chełm pojawia się informacja „Lubelski Urząd Wojewódzki - Delegatura Chełm, 22-100 Chełm, Pl. Niepodległości 1". Budynek ten jest jednym z największych budynków w Chełmie mieszczącym w sobie szereg instytucji z sektora administracji publicznej, jak i podmiotów komercyjnych. A wystarczyłoby podać nr pokoju oraz telefon. Kontaktując się z pomocą techniczną ePUAP można było usłyszeć informację: „proszę poszukać bardziej szczegółowych danych w Internecie", co z założenia zaprzecza idei platformy – wszystko w jednym miejscu! Kolejna sprawa to opóźnienie w uruchomieniu ePUAP sięgające kilku lat oraz wysoki stopień trudności zamieszczania na przedmiotowej platformie informacji z poziomu gmin[245].

E-ZDROWIE, JAKO PRZYKŁAD E-NIEMOCY

Trudno jest traktować poważnie informacje pojawiające się w dokumentach strategicznych mówiące, iż już wkrótce rejestracja do lekarza realizowana będzie drogą elektroniczną (oczywiście takie rozwiązania funkcjonują już na rynku), skoro dziś nadal w wielu przypadkach telefon jest medium obcym w licznych rejestracjach, a wizyta u lekarza wiąże się niejednokrotnie z koniecznością osobistej wizyty w zakładzie opieki zdrowotnej już na etapie rejestracji. Pomijając kwestię rejestracji ogólnie system służby zdrowia winien zostać jak najszybciej zinformatyzowany, zarówno w zakresie obsługi pacjenta – baza niezbędnych informacji na etapie diagnozy choroby, jak i procesu leczenia, m.in. unikanie sytuacji stosowania wzajemnie się wykluczających medykamentów.

Zakłady opieki zdrowotnej są sukcesywnie informatyzowane, istnieje jednak poważna obawa, czy nie będzie tak, jak w przypadku informatyzacji kraju, gdzie nie udało się osiągnąć spójności w obszarze podejmowanych działań (na co wskazały analizy UKE).

UPOWSZECHNIENIA E-LEARNINGU

E-learning, jeszcze do niedawna traktowany jako egzotyczny zwrot w języku polskim, dziś używany w sposób całkiem naturalny niemal w każdym środowisku szkoleniowym. Szkoda jednak, że w większości utożsamiany z przekazywaniem materiałów szkoleniowych za pośrednictwem Internetu.

[245] L. Kuliński (wójt gminy Gobylnica) [w:] Zaufany profil bez Zaufania, GP, nr 174, 8 września 2011, s. B10.

E-learning jest niewątpliwie użytecznym rozwiązaniem, szkoda jednak, że forma licznych działań szkoleniowych pojawiających się na krajowym rynku pod hasłem e-learningu nie spełnia kryteriów definicyjnych tej formy kształcenia. Niewątpliwie niechlubnym przykładem tego zjawiska są „E-szkolenia dla przedsiębiorcy" oferowane przez MG na nowej informatycznej platformie opracowanej w ramach projektu Upraszczanie Elektronizacja Procedur Administracyjnych (UEPA). Zamieszczone pod adresem www.eu-go.gov.pl[246] kursy otwarte będące interaktywnymi instrukcjami obsługi elementów projektowanego rozwiązania informatycznego z pewnością wpisują się w narzędzia e-learningu, ale same nie mogą być określane tym mianem. Proces edukacji nie składa się wyłącznie z wykładów i ćwiczeń, bezwzględnie zawsze w proces ten wpisuje się sprawdzenie wiadomości, a ta kwestia w ww. kursach została pominięta. W tym przypadku po raz kolejny okazuje się, że jakość licznych produktów oferowanych/tworzonych masowo w ramach projektów współfinansowanych z funduszy europejskich charakteryzuje się niską jakością, czasem nawet merytoryczną niepoprawnością.

W tym przypadku, choć to nie jest bezpośrednio związane z e-learningiem warto uwypuklić kwestię estetyki, edycji oraz poprawności merytorycznej tekstów zamieszczanych na stronach internetowych łącznie ze stosowaniem zasad ortografii i gramatyki. Treść zamieszczona na ww. stronie internetowej poza tym, że nie została wyjustowana, to w przedstawionym wyliczeniu nie dość, że kolejne jego elementy zapisane zostały od dużej litery, to na końcu każdego z nich zabrakło przecinka[247]. Niestety, ale przekaz płynący z instytucji publicznych bardzo często nacechowany jest licznymi błędami. Poniżej niektóre z nich[248]:

– WUP w Lublinie: „…lista nr. 14" (przy wcześniejszych listach błąd był identyczny)[249],
– MEN: „…wg. stanu"(jw.)[250],

---

[246] http://www.eu-go.gov.pl/pl/dla-przedsiebiorcy/materialy-szkoleniowe/eventlist/?catsid=1.

[247] Wg wykładni http://publications.europa.eu/code/pl/pl-130500.htm.

[248] Pomysł na wprowadzenie tego zagadnienia do niniejszej publikacji pojawił się wśród studentów – członków zespołu badawczego. Świadomość istnienia tych błędów okazała być się dla nich dużym zaskoczeniem połączonym z brakiem zrozumienia dla całej sytuacji.

[249] www.wup.lublin.pl/pokl.

- ORE: „... wg. stanu na dzień 31 sierpnia 2011 ...”[251] (realizacja zadań przyjętych bezpośrednio od MEN, szkoda jednak, że nikt w tak „edukacyjnych” instytucjach nie pokusił się o monitoring treści prezentowanych na swoich stronach internetowych),
- MEN: utworzenie podkomisji d/s kształcenia zawodowego przy MEN[252],
- MNISW: „Na podstawie w/w zarządzenia skład Zespołu Interdyscyplinarnego został rozszerzony o specjalistów w dziedzinie ekonomii i biologii molekularnej”[253],
- MNISW: „W ramach w/w obszarów tematycznych mają być powołane trzy podgrupy do koordynacji prac badawczych”[254],
- UM Województwa Lubelskiego w Lublinie: „... występować w/w podmiot”[255],
- PAN: „...Wszystkie w/w mechanizmy wpłynęły...”[256],
- PAN: „...Politechniki Warszawskiej i Komisariatu d/s Energetyki...”[257],
- NCBIR: „...jako ekspert d/s transportu kolejowego...”[258].

Ww. przykłady można by mnożyć, ale nie o to chodzi, by wytykać elementarne błędy, jakie popełniają instytucje z założenia odpowiedzialne za krzewienie treści poprawnych merytorycznie i językowo. **W tym miejscu rysuje się ogólnonarodowy problem deficytu podstawowej wiedzy społeczeństwa polskiego.**

WSPARCIE PROCESU DYDAKTYCZNEGO POPRZEZ WYKORZYSTANIE ICT W KSZTAŁCENIU JAKO ELEMENT PROJEKTÓW ROZBUDOWY UCZELNI WYŻSZYCH O PROFILACH ŚCISŁYCH I TECHNICZNYCH

Wykorzystanie ICT w procesie kształcenia w szkolnictwie wyższym jest nierozerwalnie związane z e-learningiem. Biorąc pod uwagę, może nie tyle co brak infrastruktury

---

[250] www.efs.men.gov.pl.

[251] www.ore.edu.pl.

[252] www.efs.men.gov.pl.

[253] www.nauka.gov.pl.

[254] Ibidem.

[255] www.es.lubelskie.pl.

[256] www.portalwiedzy.pan.pl.

[257] Ibidem.

[258] www.ncbir.pl.

teleinformatycznej, ale przede wszystkim brak materiałów dydaktycznych niezbędnych do prowadzenia prawidłowego procesu edukacyjnego oraz wiedzy „edukatorów" nt. zasad prowadzenia e-learningu wdrożenie w system polski formy kształcenia opartej na ICT wydaje być się jeszcze bardzo odległe. Bezwiedne wdrażanie w każdy proces kształcenia nowych metod i form bez przygotowania sprawnych narzędzi oraz „kadry obsługowej" z założenia jest błędne. Sama idea w tym przypadku nie wystarczy. Stosowane dziś powszechnie podejście w tzw. e-learningu polega zazwyczaj na przerzucaniu na klienta usługi edukacyjnej całego trudu związanego procesem uczenia się. Rola edukatora w stosowanych rozwiązaniach sprowadza się zazwyczaj do selektywnego doboru treści edukacyjnych i umieszczenia ich na tzw. platformach edukacyjnych w formie; materiały do pobrania i samodzielnego studiowania. A nie o to chodzi w tym rozwiązaniu. Oczywiście, jest wiele pozytywnych przykładów, które powstają zazwyczaj w edukacyjnych „zaciszach", gdzie pasjonaci nowych rozwiązań, a jednocześnie świetni edukatorzy tworzą nowe, oryginalne, a przede wszystkim skuteczne narzędzia.

Niechlubnym przykładem rozwiązań powstałych w ramach projektów finansowanych ze środków EFS jest m.in. platforma e-learningowa[259] w ramach poddziałania 8.2.1 PO KL. No cóż, o wypracowanym rozwiązaniu raczej nie można mówić w kategoriach sukcesu. Czym bowiem okazała się niniejsza platforma – wyłącznie zbiorem materiałów multimedialnych możliwych do obejrzenia i odsłuchania. Owszem, moduły szkoleniowe podzielone zostały tematycznie w sposób przejrzysty i uporządkowany, jednak tą samą formę przekazu edukacyjnego można by osiągnąć po prostu przez zamieszczenie na platformie materiałów edukacyjnych do pobrania lub zapoznania się z nimi on-line. Określanie czegoś mianem e-learningu wówczas, gdy nim nie jest nie powinno mieć miejsca, tym bardziej w układzie, gdy niniejszy produkt opracowany został przez przedstawicieli środowiska naukowego.

Kolejnym niepokojącym wymiarem jest brak użytkowników niniejszej platformy. Po zalogowaniu się na platformę edukacyjną okazało się, że nie było tam żadnego uczestnika. Czy to oby nie jest konsekwencją biernej formy przekazu, a tym samym niezrozumienia swojej roli w krzewieniu przedsiębiorczości akademickiej realizatorów projektu – całego

[259] http://www.przedsiebiorczosc.europerspektywa.pl/entrepreneurship.

zespołu projektowego, a przede wszystkim pracowników naukowo-dydaktycznych? Szkoda, że zarówno interaktywna baza współpracy nauki i biznesu (będąca jednym z produktów przedmiotowego konkurs), jak i platforma e-learningu nie znalazły swoich odbiorców. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż projektodawca dość prężnie rozwija swoją działalność w zakresie realizacji inicjatyw projektowych m.in. w obszarze badań i innowacji, należy przypuszczać, iż wypracowane w ramach projektu produkty i rezultaty znajdą w końcu swoich użytkowników[260].

OGRANICZENIE ZJAWISKA WYKLUCZENIA CYFROWEGO POPRZEZ ZAPEWNIENIE RÓWNEGO DOSTĘPU DO INTERNETU W CAŁYM KRAJU

Choć środków na ten cel, w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, zaplanowano przeznaczyć bardzo dużo, to mimo wszystko nadal dostęp do Internetu w wielu miejscach Polski można porównać z dostępem do dobra luksusowego. I to w wielu przypadkach niezależnie od rozwiązań technologicznych, czy też operatora.

Konferencje, debaty, dyskusje, czy spotkania nie rozwiążą problemu wielu mieszkańców Polski. W kraju nadal jest wiele miejsc, gdzie nie tylko dostęp do Internetu jest ograniczony, ale również do telefonu niezależnie od rodzaju. Przykładem jest w tym przypadku choćby wieś Ladeniska położona w województwie lubelskim, powiecie chełmskim, gminie Dorohusk – miejscowość granicząca z Ukrainą. O ile mieszkaniec ww. miejscowości jest „szczęśliwym" użytkownikiem telefonu stacjonarnego, to ten, kto go nie posiada raczej już mieć nie będzie, bo dla operatora jest to operacja nierentowna. Można by zatem zaproponować usługi telefonii komórkowej, szkoda jednak, że na ww. terenie najlepszy sygnał mają operatorzy z Ukrainy, a sygnał polskich operatorów sieci komórkowych jest zanikający, a bardzo często po prostu niedostępny. Jak zatem można mówić o spójności?

[260] D. Jegorow, G. Krawczyk, Wybrane inicjatywy projektowe w obszarze przedsiębiorczości akademickiej w województwie lubelskim – założenia, a rezultaty [w:] D. Jegorow [red.], Przedsiębiorczość akademicka na Lubelszczyźnie. Założenia, a rezultaty, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej, Chełm 2010, s. 44-46

BUDOWA SZKIELETOWYCH LOKALNYCH I REGIONALNYCH SIECI SZEROKOPASMOWYCH ŁĄCZONYCH Z SIECIĄ SZEROKOPASMOWĄ NA POZIOMIE CENTRALNYM I TWORZENIE PUBLICZNYCH PUNKTÓW DOSTĘPU DO INTERNETU SŁUŻĄCYCH ROZPOWSZECHNIENIU WYKORZYSTANIA INFORMACJI ELEKTRONICZNEJ

Być może będzie to śmiała teza, ale w świetle dostępnych danych oraz doświadczeń członków zespołu projektowego, w tym ekspertów oraz asesorów oceniających projekty zarówno w ramach PO IG, jak i RPO w zakresie informatyzacji Polski w różnym zakresie i na różnych poziomach podziału terytorialnego osiągnięcie zamierzonego celu zapisanego w NSRO wydaje się być bardzo odległe.

Brak centralnej informacji nt. podejmowanych inicjatyw w zakresie budowy infrastruktury teleinformatycznej z założenia zaprzecza istnieniu linii demarkacyjnej. Jeżeli chodzi o mapę UKE jej aktualność opiera się na deklaratywności obywateli, a nie na sprawnym systemie teleinformatycznym. Przy czym UKE, choć zauważył istniejący problem, co zostało przedstawione we wcześniejszej ekspertyzie, to zainteresowanie IZ w tym zakresie, na co wskazała kontrola NIK, właściwie nie miało miejsca.

WIĘKSZE WYKORZYSTANIE ZINTEGROWANYCH ROZWIĄZAŃ ICT W USŁUGACH ŚWIADCZONYCH DLA KONSUMENTÓW (E-BIZNES, E-HANDEL, TELEPRACA) ORAZ W UKŁADZIE BUSINESS-TO-BUSINESS (B2B)

W przedmiotowym zakresie realizowanych jest wiele projektów informatycznych. Niewątpliwą furorę w tym zakresie zrobiły Działania 8.1 i 8. 2 PO IG. Projektodawcy podjęli prawdziwą walkę w wyścigu po dostępne w ramach ww. działań środki. Walka była zaciekła, o czym donosiły media,

RAPORT TWOJAEUROPA.PL. BENEFICJENCI PO IG 8.1 - JAK WYPADA PIERWSZY NABÓR 2008?

Raport jak najbardziej ciekawy i pożądany z punktu widzenia monitoringu wydatkowania środków publicznych. Szkoda jednak, że treści w nim zawarte, nie zostały najprawdopodobniej poważnie potraktowane przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie działania 8.1 PO IG.

Autorzy raportu napisali wprost, iż „wyniki badania okazały się bardzo zaskakujące. Blisko połowa przeanalizowanych projektów nadal nie ujrzała światła dziennego, części nie mogliśmy nawet odnaleźć przez wyszukiwarkę Google”[261]. Wyniki badania pokazały, iż z 75 ocenionych serwisów aż 35 nie działało w momencie prowadzenia badania – tj. rok po przyznaniu dofinansowania. Okazało się ponadto, że nie działały głównie serwisy na uruchomienie których pozyskano największe kwoty dofinansowania. Choć minął już ponad rok od przedmiotowego badania, nadal nie wszystkie serwisy działają, np. www.moj-biznes.com, bądź wyświetlają się w wersji testowej, np.: www.domore.pl/beta/view/main.

INDYWIDUALNE WSPARCIE PIĘCIU WOJEWÓDZTW ŚCIANY WSCHODNIEJ POPRZEZ REALIZACJĘ KOMPLEKSOWEGO PONADREGIONALNEGO PROJEKTU BUDOWY SIECI INFRASTRUKTURY PRZESYŁU SZEROKOPASMOWEGO DOSTĘPU DO INTERNETU WRAZ Z PUNKTAMI DOSTĘPOWYMI ORAZ SZKOLEŃ

W tym zakresie olbrzymią szansą miała być budowa sieci szerokopasmowej w Polsce Wschodniej[262]. Problem jednak w tym, że ogrom opóźnień w realizacji tego przedsięwzięcia, to przede wszystkim problemy stojące po stronie polskiej.

Niestety rewolucja cyfrowa w Polsce zaczęła się na papierze. Pod perspektywę finansową 2007-2013 stworzono śmiałe koncepcje budowy sieci szerokopasmowych w różnych regionach kraju przy wsparciu funduszy europejskich. Największą inwestycją miał być projekt Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej (SSPW). Z założenia w każdym województwie Polski Wschodniej ma zostać położonych od 1400 km do 3000 km światłowodów i powstać kilkaset węzłów szkieletowo-dystrybucyjnych, które będą stanowić punkt styku dla operatorów telekomunikacyjnych zainteresowanych korzystaniem z usług sieci. Ostatecznie efektem realizacji przedsięwzięcia będzie zapewnienie do 2015 r. dostępu do usług szerokopasmowych 90% gospodarstw domowych oraz 100% instytucji publicznych i przedsiębiorców w makroregionie. Projekt SSPW przeszedł procedurę tzw. prenotyfikacji. Oznacza to, że województwa Polski

[261] www.twojaeuropa.pl.

[262] Projekt polega na budowie sieci teleinformatycznych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu dla większości mieszkańców z województw: warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego oraz świętokrzyskiego, czyli regionów objętych Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej.

Wschodniej mają „zielone światło" np. na ogłoszenie przetargów na inżynierów kontraktu. Notyfikacja tego projektu przez KE jest już kwestią czasu. Zapowiadano wrzesień 2011 r., kończy się jednak październik br., a sprawa nadal nie została uregulowana[263]. 24 października 2011 r. podczas konferencji „Szerokopasmowy Internet w Polsce. Finansowanie, rozwój, problemy", zorganizowanej przez miesięcznik Businessman.pl Michał Ziętara, dyrektor Departamentu Programów Ponadregionalnych w MRR, przekazał informację: W najbliższym czasie projekty „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej" uzyskają decyzję notyfikacyjną co potwierdzi, że ich realizacja nie naruszy konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Decyzja dla Polski Wschodniej to jednocześnie przetarcie szlaku dla projektów w innych województwach i szansa na szybszą realizację[264]. Nadal zatem nie wiadomo, kiedy prace w ramach projektu SSPW ruszą na dobre. Biorąc pod uwagę powyższą wypowiedź oraz wskazanie w niej na projekty, a nie na projekt, można mieć pewne wątpliwości, co do wiedzy osoby przekazującej przedmiotową informację, co do rzeczywistego stanu rzeczy. Nie chodzi w tym przypadku o „łapanie kogoś za słówka", a wyłącznie poszukiwanie prawdy. Być może jest to zwykły błąd literacki, nie mniej jednak skutecznie siejące ziarno niepokoju.

Opóźnienia w realizacji projektu SSPW to m.in. wyraźna opieszałość w zakresie podejmowania kluczowych działań oraz szereg sporów krajowych, w których uczestniczą władze publiczne. Niestety, ale to właśnie władze publiczne zajmują w tym przypadku naczelne miejsce. Sytuację te potwierdza chociażby przedstawione niżej kalendarium realizacji projektu SSPW.

KALENDARIUM REALIZACJI PROJEKTU

12 lipca 2007 r.

Inauguracja projektu (to już ponad cztery lata temu) podczas konferencji w Warszawie: przedstawienie założeń do projektu budowy sieci szerokopasmowej w Polsce Wschodniej, sposobu jego wdrażania oraz zaproszenie do współpracy operatorów i przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

---

[263] J. Gontarz, Cyfrowa Polska w budowie [w:] http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86197.asp?soid=6DAA56DDFCFE40A2BF2CFD836E60C115.

[264] http://www.polskawschodnia.gov.pl/wiadomosci/Strony/Wyzwania_szerokopasmowego_Internetu_PORPW_25102011.aspx.

31 stycznia 2008 r.

wiceminister rozwoju regionalnego Krzysztof Hetman podpisał umowę z Wiesławem Baługą, pełnomocnikiem konsorcjum Biuro Studiów i Projektów Łączności „Teleprojekt" sp. z o.o. i ITTI sp. z o.o. na wykonanie I Etapu przygotowania projektu SSPW.

30 kwietnia 2008 r.

Podsekretarz stanu w MRR Krzysztof Hetman oraz Mirosław Marek, wiceprezes zarządu Doradztwo Gospodarcze DGA SA, pełnomocnik konsorcjum firm, podpisali umowę na wykonanie II Etapu – studium wykonalności projektu SSPW.

23 stycznia 2009 r.

Spotkanie grupy roboczej do spraw projektu SSPW. W trakcie spotkania zostały przedstawione:

- wyniki opracowania I etapu realizacji studium wykonalności - Szczegółowy model i metodyka realizacji projektu "Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej,
- harmonogram prac dla II Etapu realizacji studium - w tym omówienie powołania zespołów roboczych w poszczególnych województwach.

25 lutego 2009 r.

Kolejne spotkanie grupy roboczej do spraw projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej". Aktualny stan prac z realizacji II etapu studium wykonalności projektu SSPW zrealizowanego w ramach PO RPW był tematem roboczego spotkania przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, które odbyło się w siedzibie MRR w Warszawie. Podczas spotkania przedstawiono również wpływ ostatnich zmian prawnych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawie o koncesjach na realizacje projektu.

3 marca 2009 r.

Spotkanie z operatorami sieci telekomunikacyjnych w ramach projektu SSPW. W trakcie spotkania wskazano główne założenia projektu SSPW, opisano sposób funkcjonowania sieci szerokopasmowej oraz model współpracy z operatorami telekomunikacyjnymi. Ponadto przedstawiono stan prac nad studium wykonalności projektu i oczekiwania wobec operatorów oraz dalszego trybu współpracy.

1 kwietnia 2009 r.

Konferencja: Realizacja inwestycji teleinformatycznych – wyzwania i możliwości dla samorządu. „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej to projekt bez precedensu w skali całej UE. Nie ma wątpliwości, że dla 5 regionów będzie to skok cywilizacyjny (…) – wiceminister rozwoju regionalnego Krzysztof Hetman.

22 kwietnia 2009 r.

Kolejne spotkanie grupy roboczej do spraw projektu „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej". Głównym tematem spotkania był stan prac z realizacji II etapu studium wykonalności projektu w poszczególnych województwach Polski Wschodniej, omówione też zostały zasady występowania pomocy publicznej w projekcie.

15 i 16 grudnia 2009 r.

Dyskusja nad studium wykonalności projektu szerokopasmowego dostępu do Internetu w ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej. Celem spotkania było przedstawienie i omówienie wątpliwości oraz uwag do wojewódzkich studiów wykonalności.

21 stycznia 2010 r.

Inauguracyjne posiedzenie Komitetu Sterującego ds. projektu SSPW. „Spotkaliśmy się tutaj, by jeszcze efektywniej realizować priorytetową inwestycję Programu Rozwój Polski Wschodniej - bardzo ważną dla nas i każdego mieszkańca regionu" – wiceminister rozwoju regionalnego Krzysztof Hetman.

26 stycznia 2010 r.

Oświadczenie wiceministra rozwoju regionalnego Krzysztofa Hetmana w sprawie SSPW.

Sygnały płynące wówczas z poziomu ministerstwa nie były już tak optymistyczne jak wcześniej. Ministerstwo zaczęło wyliczać, jak skomplikowanym przedsięwzięciem jest realizacja projektu SSPW wskazując jednocześnie na szereg problemów, jakie pojawiły się podczas opracowywania studiów wykonalności przez wybranych podwykonawców. I tu padło niewątpliwie słuszne stwierdzenie: „Umowa na wykonanie studium opiewa na 10 mln zł, dlatego MRR wymaga by było ono przygotowane w pełni profesjonalnie i rzetelnie".

Zakładany jednak wcześniej termin realizacji przedsięwzięcia został nagle przesunięty na koniec 2014 r., gdy wcześniej był to koniec 2013 r. Czy potrzebna była ta zmiana? Z pewnością tak, szkoda tylko, że w państwie polskim nie potrafi się otwarcie mówić o realnych problemach wskazując jednocześnie tło tych problemów. W tym przypadku należy przypomnieć, iż w 2007 r. zapowiadano; „Celem projektu jest zapewnienie do 2013 r. dostępu do usług szerokopasmowych dla 90% gospodarstw domowych oraz 100% instytucji publicznych i przedsiębiorców w pięciu województwach Polski Wschodniej".

26 marca 2010 r.

Przyjęcie studium wykonalności Sieci szerokopasmowej w Polsce Wschodniej. W zaakceptowanym dokumencie został określony model realizacji projektu, według którego samorządy województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego rozpoczną przygotowanie i realizację zadań inwestycyjnych.

Rozpoczęcie notyfikacji pomocy publicznej w projekcie SSPW. Celem notyfikacji jest uzyskanie pozytywnej opinii KE w sprawie udzielenia pomocy finansowej pochodzącej ze środków publicznych na realizację przedsięwzięcia. Chodzi o sprawdzenie czy nie będzie ono zaburzało konkurencji na rynku unijnym, a pieniądze publiczne nie przyczynią się do uzyskania uprzywilejowanej pozycji przez podmiot otrzymujący pomoc. Uzyskanie akceptacji KE jest niezbędne do rozpoczęcia budowy sieci.

31 marca 2010 r.

Posiedzenie Komitetu Sterującego ds. projektu SSPW. Przekazanie studium wykonalności z ministerstwa do samorządów.

Przedmiotem spotkania było omówienie działań, które będą realizowane w najbliższej przyszłości zarówno po stronie IZ PO RPW, jak i po stronie samorządów wojewódzkich. Działania będą dotyczyły prenotyfikacji pomocy publicznej, opracowania wniosków o dofinansowanie oraz wyboru inżyniera kontraktu.

12 kwietnia 2010 r.

Publikacja na stronach urzędów marszałkowskich województw Polski Wschodniej elektronicznych wersji studiów wykonalności dla projektu SSPW.

12 maja 2010 r.

Spotkanie z operatorami telekomunikacyjnymi.

17 czerwca 2010 r.

Kolejne posiedzenie Komitetu Sterującego ds. projektu SSPW. Członkowie Komitetu zostali poinformowani, iż w najbliższych dniach KE prześle swoje uwagi do przekazanych przez stronę polską dokumentów dotyczących notyfikacji projektu.

Obecnie samorządy pracują nad przygotowaniem wniosków o dofinansowanie PARP. Wnioski powinny zostać złożone w najbliższym czasie, a następnie podpisane zostaną umowy o dofinansowanie inwestycji.

17 września 2010 r.

Uzgodnienie zasad współpracy pomiędzy MRR, Telekomunikacją Polską SA (TP S.A.) a UKE w zakresie planowanych inwestycji TP S.A. w kontekście przygotowywanego projektu SSPW oraz projektów sieci szerokopasmowych w RPO.

26 października 2010 r.

Kolejny kamień milowy w drodze do szybkiego Internetu w Polsce Wschodniej. Znamy już warunki, na jakich operatorzy telekomunikacyjni będą mogli korzystać z infrastruktury, która powstanie w ramach projektu SSPW. W wyniku konsultacji opracowany został wzór umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym określający m.in. warunki dostępu jakie operator infrastruktury (partner prywatny) będzie obowiązany zapewniać innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym i jednostkom samorządu terytorialnego.

Kolejne posiedzenie Komitetu Sterującego do spraw projektu SSPW. Wszystkie województwa Polski Wschodniej złożyły już wnioski o dofinansowanie projektu do PARP. W trakcie spotkania przedstawione zostały działania resortu w ramach toczącej się obecnie procedury prenotyfikacji, czyli nieformalnych uzgodnień z KE poprzedzających formalną notyfikację.

16 listopada 2010 r.

Podpisanie pierwszej umowy o dofinansowanie projektu SSPW w Olsztynie.

3 grudnia 2010 r.

Podpisanie metodyki ustalania obszarów białych, szarych i czarnych w ramach projektu SSPW. Dokument ma być podstawą do ustalenia przebiegu sieci szerokopasmowej w Polsce Wschodniej. Wypracowana metodyka jest niezbędna do uzyskania akceptacji KE w prowadzonej procedurze notyfikacji pomocy publicznej dla projektu SSPW. Metodyka zawiera opis sposobu wyznaczania obszarów białych, szarych i czarnych (BSC) dla tradycyjnej infrastruktury szerokopasmowej oraz infrastruktury szerokopasmowej nowej generacji (NGA). Określono także sposób prowadzenia publicznych konsultacji dotyczących przebiegu sieci w projekcie SSPW. W oparciu o metodykę zostanie dokonana analiza danych o istniejącej i planowanej infrastrukturze szerokopasmowej na obszarze Polski Wschodniej. Następnie zostaną wyznaczone obszary BSC dla tradycyjnej infrastruktury szerokopasmowej oraz NGA.

21 stycznia 2011 r.

Zorganizowanie konferencji prasowej „Szybki Internet na Lubelszczyźnie". Konferencja towarzyszyła uroczystości podpisania umowy między marszałkiem województwa lubelskiego a prezesem PARP w ramach projektu SSPW - województwo lubelskie.

27 stycznia 2011 r.

Podpisanie kolejnej umowy o dofinansowanie budowy sieci szerokopasmowej w województwie świętokrzyskim.

11 marca 2011 r.

Podpisanie kolejnej umowy o dofinansowanie budowy sieci szerokopasmowej w województwie podkarpackim.

14 marca 2011 r.

Kolejne posiedzenie Komitetu Sterującego ds. projektu SSPW.

28 marca 2011 r.

Zorganizowanie konferencji „Finansowanie projektów oraz planowanie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce na lata 2010-2013", podczas której dyskutowano o perspektywach rozwoju sieci szerokopasmowych w Polsce, budowaniu społeczeństwa informacyjnego oraz szansach, jakie stworzyły w tej dziedzinie środki unijne.

6 kwietnia 2011 r.

MRR zaprasza do konsultacji projektu SSPW. Celem konsultacji jest prawidłowe zidentyfikowanie obszarów interwencji w ramach projektu SSPW oraz zapewnienie przejrzystości udzielania pomocy publicznej.

15 kwietnia 2011 r.

Podpisanie kolejnej umowy o dofinansowanie budowy sieci szerokopasmowej w województwie podlaskim.

20 kwietnia 2011 r.

Kolejna konferencja dotycząca projektu SSPW w ramach Krajowego Forum Szerokopasmowego. Spotkanie zostało zorganizowane przez UKE. Dyskusję nad przyszłością projektów sieciowych poprzedziło spotkanie z KE, które odbyło się 19 kwietnia 2011 r.

19 maja 2011 r.

Trwają obchody Światowego Dnia Społeczeństwa Informacyjnego. Ich ważną częścią są konferencje „Stan Polskiego Internetu" i „Programy dla Polski Wschodniej szansą na rozwój".

15 czerwca 2011 r.

Kolejne debaty i konferencje. O przyszłości Internetu w Polsce dyskutowano podczas konferencji „Miasta w Internecie".

16 czerwca 2011 r.

Kolejne spotkanie nt. realizacji projektów budowy szerokopasmowego dostępu do Internetu - Okrągły Stół Szerokopasmowy organizowane przez Ministerstwo Infrastruktury.

Strategiczna debata marszałków województw, której tematem jest miejsce działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w aktualizowanych strategiach rozwoju do roku 2020.

11 lipca 2011 r.

Kolejne posiedzenie Komitetu Sterującego ds. projektu SSPW.

29 lipca 2011 r.

Rozpoczął się proces notyfikacyjny sieci szerokopasmowej Polski Wschodniej[265].

Historia długa, ale przede wszystkim skupiająca się na konferencjach i debatach. Czy oby na pewno nie nastąpiło przerangowanie podejmowanych działań? Owszem dyskusje i debaty są podstawą sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, ale czy poprzez same debaty i konferencje Polska jest w stanie osiągnąć spójność społeczno-gospodarczą, nie tylko krajową, ale międzynarodową? Raczej nie. Projekt SSPW potrzebuje konkretnych usystematyzowanych działań, dla których można określić wymierne rezultaty. Pojawiające się problemy na etapie realizacji projektu SSPW są naturalnym elementem realizacji wszystkich projektów. Urządzanie jednak wzniosłych konferencji związanych z podpisywaniem kolejnych umów o dofinansowanie budowy sieci szerokopasmowej w kolejnych województwach Polski Wschodniej istotnie kłóci się z rzeczywistym wymiarem realizacji projektu SSPW. Z jednej strony odraczanie terminu realizacji projektu: początkowo koniec 2013 r., obecnie koniec 2014 r., z pewnością nie świadczy o sprawności instytucjonalnej w zakresie obsługi przedmiotowego projektu.

[265] http://www.polskawschodnia.gov.pl.

EKSPERTYZA: WZROST ZATRUDNIENIA I INTEGRACJI SPOŁECZNEJ W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

DR DOROTA JEGOROW, DR ANDRZEJ NIEDUŻAK, PARTYCJA BETIUK

4.6. WZROST ZATRUDNIENIA I INTEGRACJI SPOŁECZNEJ W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Biorąc pod uwagę wysoką nieefektywność działań podejmowanych w zakresie wzrostu zatrudnienia i obniżenia stopy bezrobocia podjęcie przemyślanych interwencji w przedmiotowym obszarze wymaga skoordynowanego i wielopłaszczyznowego działania. Nie można dopuszczać, aby nadal w raportach ewaluacyjnych pojawiały się stwierdzenia typu: „Może to być jednak wynik niskiej jakości oraz małej skali oferowanego doradztwa i pośrednictwa pracy. Niestety, IP2, według deklaracji jej przedstawicieli, nie ma instrumentów, aby nadzorować jakość oferowanego doradztwa”[266]. Skoro instytucja odpowiedzialna za wydatkowanie środków publicznych nie posiada narzędzi do weryfikacji jakości nadzorowanych działań, to nie powinna również uczestniczyć w wydatkowaniu środków publicznych. Zarówno w tym przypadku, jak i w wielu innych, na znacznie wyższych poziomach decyzyjności, olbrzymi problem tkwi w niskim poziomie kompetencyjnym kadry zaangażowanej w wydatkowanie środków publicznych.

Wprowadzona w 2004 r. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy miała na celu dostosowanie polskiej polityki rynku pracy do europejskiej strategii zatrudnienia. Nastąpił wówczas podział działań aktywizujących bezrobotnych na usługi i instrumenty rynku pracy. **Usługi rynku pracy** obejmowały pomoc w poszukiwaniu pracy, na którą składały się: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe wraz z informacją zawodową i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizacja szkoleń. Zostały one obudowane szeregiem tzw. instrumentów wspierających. W celu aktywizacji zawodowej bezrobotnych wprowadzono następujące **instrumenty rynku pracy**: prace interwencyjne, roboty publiczne, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, staże

[266] Ibidem, s. 58.

i środki finansowe na tworzenie miejsc pracy. Od 2004 r. dokonano kilkudziesięciu modyfikacji w przedmiotowej ustawie. W 2005 r. wprowadzono nowy instrument rynku pracy – prace społecznie użyteczne, które z założenia miały realizować cel raczej socjalny niż aktywizacyjny. Najszerszy zakres miały natomiast zmiany wprowadzone ustawą z grudnia 2008 r., które w przeważającej części zaczęły obowiązywać od 1 lutego 2009 r. Zmiany te zmierzały w kierunku umocnienia publicznych służb zatrudnienia w Polsce i usprawnienia ich pracy. Rozszerzyły repertuar możliwych do stosowania usług i instrumentów rynku pracy, wzrostu efektywności ich wykorzystywania, bardziej komplementarnego i precyzyjnego stosowanie, odpowiadającego zmieniającym się potrzebom. Zlikwidowano wówczas przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, a w jego miejsce wprowadzono przygotowanie zawodowe dorosłych. Rozszerzono też zakres podmiotowy staży[267]. Z perspektywy czasu okazuje się, że zmiany te nie były do końca przemyślane. Wdrożenie ich w wielu przypadkach nie przyniosło pożądanych efektów. Problem tkwił zarówno w rozwiązaniach systemowych, jak i po stronie administracji, tj. publicznych służb zatrudnienia (PSZ).

PRZYCIĄGNIĘCIE NA RYNEK PRACY I PRZEDŁUŻENIE AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ WIĘKSZEJ LICZBY OSÓB ORAZ MODERNIZACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Aby przyciągać ludzi na rynek pracy on powinien po prostu istnieć. Trudno dziś jednak mówić o rynku pracy, gdy mówiąc o nim niemal wszyscy mówią o bezrobociu. Statystyki dotyczące bezrobocia stały się pożywką dla wielu badaczy. Cóż jednak, gdy większość z konstruowanych analiz pomija lub marginalizuje kwestię zatrudnienia, która jest tak naprawdę kluczowa dla dokonania w pełni obiektywnej oceny rynku pracy.

Cóż z tego, że wg danych Eurostatu wskaźnik bezrobocia w Polsce nie wygląda relatywnie źle – plasując Polskę na poziomie 9,4%., a Grecję na poziomie 17,6%, gdy tymczasem wskaźnik zatrudnienia (za rok 2010) w Polsce uplasował się na poziomie 59,3%. dając wynik jeden z najniższych w rankingu. Nawet Grecja wyprzedziła Polskę uzyskując wynik 59,6%. Dla pocieszenia, jednak tylko pozornego, można dodać, że Słowacja uplasowała się

[267] Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, K. Zawadzki, Wprowadzenie (do raportu) Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych, CRZL, Toruń 2011, s. 2.

na nieco niższym poziomie, tj. 58,8%, przy wskaźniku bezrobocia sięgającym 13,3%. Najwyższy wskaźnik zatrudnienia, tj. 80% odnotowany został w Szwajcarii. Niestety w przypadku Szwajcarii Eurostat nie publikuje danych dotyczących stopy bezrobocia[268].

ZWIĘKSZENIE UDZIAŁU PRACUJĄCYCH W POPULACJI OSÓB W WIEKU PRODUKCYJNYM PRZY POMOCY M.IN. REALIZACJI AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Wyniki najnowszych badań wskazują na szereg mankamentów rozwiązań stosowanych w obszarze aktywnej polityki rynku pracy. Poniżej przedstawiony został katalog najważniejszych z nich.

SZKOLENIA

W przypadku osób bezrobotnych przyjęty sposób wydatkowania środków jest najwyraźniej nieskuteczny. Jak możemy przeczytać w raporcie z ewaluacji wydatków z Funduszu Spójności na zatrudnienie przeprowadzonej na zlecenie MRR: „**Rozpatrując cały okres realizacji projektów, nie stwierdzono występowania istotnego efektu netto finansowanych z funduszy unijnych szkoleń osób bezrobotnych z wyjątkiem opóźnienia podjęcia przez nich pracy o około miesiąc** w związku z efektem lock-in”[269].

Szkolenia są bardzo popularnym instrumentem polityki rynku pracy, z którego może skorzystać praktycznie każdy bezrobotny. Szkolenia generują najwyższe efekty zatrudnieniowe w stosunku do osób o względnie niskich kwalifikacjach i bez kwalifikacji. Niskie efekty netto szkoleń w grupie osób z wyższym wykształceniem podważają zasadność kierowania tego instrumentu do tej kategorii bezrobotnych. Wysokie efekty brutto szkoleń w przypadku bezrobotnych z wyższym wykształceniem zostały poważnie osłabione przez efekty jałowej straty[270].

---

[268] http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

[269] Sz. Czarnik, M. Dobrzynska, J. Górniak, M. Jelonek, K. Keler, M. Kocór, A. Strzebonska, A. Szczucka, K. Turek, B. Worek, Raport podsumowujący …, op. cit., s. 24. S. Bienias, T. Gapski, M. Jabłecka – Kiluk, I. Lewandowska, M. Mackiewicz, E. Opałka, P. Strzęboszewski, Ewaluacja ex-post Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Ministerstwo Rozwoju regionalnego, Warszawa 2010, s. 26.

[270] Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, K. Zawadzki, Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych, CRZL, Toruń 2011, s. 9-10.

STAŻE

Staże, pierwotnie skierowane wyłącznie do osób młodych, nie posiadających doświadczenia zawodowego, choć cieszą się dużą popularnością, to jednak nie mają zbyt wiele wspólnego z ich rzeczywistą efektywnością. **Od 1 lutego 2009 r. rozszerzono grono osób uprawnionych do odbycia stażu na całą grupę bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co wpłynęło na obniżenie efektywności tej formy aktywizacji.** Staże stały się dla pracodawców instrumentem bardziej atrakcyjnym od prac interwencyjnych, dostarczającym im pracowników, których nie muszą opłacać i którym nie są zobligowani gwarantować zatrudnienia po zakończeniu programu. **Nieprawidłowe adresowanie staży stało się głównym czynnikiem przesądzającym o niskiej skuteczności zatrudnieniowej tego instrumentu**[271].

Zróżnicowane efekty stażu w przekroju typów powiatów są związane z polityką poszczególnych urzędów pracy prowadzoną w stosunku do tego programu. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie zobowiązuje pracodawców do zatrudnienia stażysty po zakończeniu programu. PSZ mogą jednak wymuszać efektywność tego instrumentu, kierując na staż bezrobotnych przeważnie do tych pracodawców, którzy później oferują stażystom zatrudnienie[272]. To jednak zależy od profesjonalizacji kadr zatrudnionych w urzędach pracy. Co z kolei nie może być pomijane z uwagi na olbrzymią pulę środków zawartych w PO KL, a skierowanych na realizację projektów systemowych, których beneficjentami są właśnie pracownicy urzędów pracy, a celem realizowanych działań jest podwyższenie kompetencji zawodowych PSZ.

Wyniki badań przeprowadzonych wśród osób bezrobotnych korzystających ze staży, rok po jego zakończeniu, wskazały na poziom ok. 30% osób pozostających w zatrudnieniu (efekt brutto na poziomie 30,3%). Efekt netto stażu w tym okresie był jednak znacznie niższy, wynosił 8,8%. Ww. wyniki nie potwierdzają wniosków płynących z analiz opracowanych na podstawie danych z systemu Syriusz, mówiących o pozytywnym, choć bardzo słabym oddziaływaniu tej formy aktywizacji na zatrudnienie. **Znacznie różne wyniki wynikają ze słabej jakości danych gromadzonych w ramach systemu**

[271] Ibidem, s. 5.

[272] Ibidem, s. 7-8.

informacyjnego PSZ. Dane te są niedokładne i w związku z tym nie do końca wiarygodne[273].

Słabe efekty staży lub ich nieistotny statystycznie wpływ na zatrudnienie w początkowym okresie po programie należy wiązać, tak jak w przypadku szkoleń, z występowaniem efektu zamknięcia. Stażyści nie szukają pracy w trakcie odbywania stażu, licząc „po cichu" na zatrudnienie u pracodawcy, u którego realizowany jest program. Niestety, nie wszyscy pracodawcy są w stanie lub chcą zatrudniać byłych stażystów[274].

Staże są przydatnym instrumentem dla tych bezrobotnych, dla których zdobycie doświadczenia zawodowego będzie czynnikiem determinującym uzyskanie zatrudnienia. Dotyczy to szczególnie ludzi młodych, którzy kończą edukację i którym brakuje umiejętności praktycznych. Aktywizacja bezrobotnych za pomocą tej formy jest jednak dosyć kosztowna.

PRACE SPOŁECZNIE UŻYTECZNE

Prace społecznie użyteczne realizują inne cele niż pozostałe APRP. Ich rola polega na zapobieganiu demoralizacji i ograniczaniu zagrożenia wykluczeniem społecznym[275]. Okazuje się, że uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych negatywnie oddziaływuje na szanse podjęcia pracy przez bezrobotnych objętych tą formą wsparcia. Nie oznacza to jednak, że należy zaniechać stosowania tego instrumentu. Prace społecznie użyteczne realizują inne cele niż pozostałe programy aktywne, ich rola polega przede wszystkim na zapobieganiu demoralizacji i kształtowaniu pozytywnych postaw wobec pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dlatego ocena tego programu, polegająca wyłącznie na badaniu efektów zatrudnieniowych, nie wydaje się do końca zasadna, gdyż miarą sukcesu prac społecznie użytecznych nie jest wyłącznie podjęcie pracy[276].

ROBOTY PUBLICZNE

Roboty publiczne, podobnie jak prace społecznie użyteczne, nie są również środkiem polityki rynku pracy zwiększającym szanse na zatrudnienie. Dostępne wyniki badań

[273] Ibidem, s. 14-16.

[274] Ibidem, s. 5.

[275] Ibidem, s. 8.

[276] Ibidem, s. 5.

zarówno krajowych, jak i zagranicznych, potwierdzają występowanie negatywnych efektów netto robót publicznych lub nieistotne statystycznie oddziaływanie tego programu na prawdopodobieństwo wyjścia z bezrobocia. Robotom publicznym towarzyszą przeważnie efekty stygmatyzacji, które w znacznym stopniu wpływają na skuteczność zatrudnieniową tej formy wsparcia. Roboty publiczne przestają spełniać funkcje aktywizacyjne, coraz częściej stanowią instrument pasywnej polityki rynku pracy, której głównym celem jest poprawa materialnej sytuacji bezrobotnych zaliczanych do grup problemowych na rynku pracy[277].

WDRAŻANIE POLITYK ZATRUDNIENIA UKIERUNKOWANYCH NA OSIĄGNIĘCIE PEŁNEGO ZATRUDNIENIA, POPRAWĘ JAKOŚCI I WYDAJNOŚCI PRACY ORAZ NA WZMOCNIENIE SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ I TERYTORIALNEJ[278]

GRUPY DEFAWORYZOWANE

W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zdefiniowano grupy osób w szczególnej sytuacji, w stosunku do których przewidziano specjalny, szerszy zestaw instrumentów, niedostępny dla pozostałych bezrobotnych. Przyjęcie takiego podejścia miało służyć poprawie adresowania programów rynku pracy, a przez to skutkować wyższymi efektami w zakresie wpływu aktywnej polityki na zatrudnienie. Okazuje się jednak, że poszczególne programy nie zawsze generowały najlepsze efekty w stosunku do wybranych kategorii bezrobotnych, do których były adresowane zgodnie z przepisami ustawy. Grupy podwyższonego ryzyka zostały określone w ustawie w sposób arbitralny, tymczasem mogą one kształtować się inaczej na lokalnych rynkach pracy. Co więcej, okazuje się, że osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy stanowią znacznie ponad 50%, a niejednokrotnie nawet 90% ogółu bezrobotnych. Oznacza to, że z szerszej oferty usług i instrumentów polityki rynku pracy może korzystać większość zarejestrowanych

[277] Ibidem, s. 5-6.

[278] Decydującą rolę w tym zakresie będą mieć instytucje rynku pracy, a także opieki społecznej, które powinny sprawnie, szybko i skutecznie reagować na wyzwania restrukturyzacji gospodarczej i społecznej. Dlatego też działania muszą zostać oparte na wspomaganiu i usprawnianiu instytucji rynku pracy i pomocy społecznej w kierunku ich efektywności oraz w celu zwiększenia dostępu do oferowanych przez te instytucje świadczeń i wysokiej jakości usług -dopasowanych do realnie istniejących potrzeb oraz grup beneficjentów.

bezrobotnych. **Tak skonstruowane zapisy ustawowe nie sprzyjają prawidłowemu adresowaniu i lepszej efektywności programów zatrudnienia**[279].

NIEEFEKTYWNOŚĆ AKTYWNYCH INSTRUMENTÓW POLITYKI RYNKU PRACY

Aktywne instrumenty polityki rynku pracy ogółem wywierają największy wpływ na zatrudnienie w okresie od 4 do 12 miesięcy od zakończenia przez bezrobotnego uczestnictwa w programie. Odsetek bezrobotnych podejmujących pracę wskutek partycypacji w różnych formach aktywizacji wyniósł zaledwie 7,6%, Efekt netto oszacowany na podstawie danych z systemu Syriusz był wyższy zaledwie o 3 pkt. proc. **Świadczy to o niezbyt wysokiej skuteczności działań w ramach aktywnej polityki rynku pracy**[280].

WDRAŻANIE PROCEDUR WSPÓŁPRACY POMIĘDZY OŚRODKAMI POMOCY SPOŁECZNEJ A URZĘDAMI PRACY I PRACODAWCAMI

Realizacja ww. celu jest bardzo ważna z punktu widzenia beneficjenta pomocy. Współpraca pomiędzy ww. instytucjami w rzeczywistości jest niewielka, a w większości nieskuteczna. Problem ten istnieje od początku funkcjonowania tych jednostek. Ogrom projektów systemowych skierowanych pośrednio do beneficjentów urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej przekłada się na sytuację, w której podmioty te zaczynają jednak niemal jawną walkę o klienta, szczególnie jest to widoczne w przypadku ośrodków pomocy społecznej w ramach Poddziałania 7.1.1 i 7.1.2 PO KL. Walka toczy się przede wszystkim dlatego, że dotychczas podejmowane działania okazały być się mało skuteczne. Wiele osób kończąc jeden kurs za drugim i tak nie znajduje pracy. W pewnym momencie rodzi się w pełni uzasadniona nieufność do systemu – przekonanie, że i tak nic się nie zmieni. Po co zatem iść do programu, jak i tak to nic nie zmieni. Lepiej siedzieć w domu. W jednym przypadku to wyraz zwątpienia, a w drugim to przekonanie, że i tak państwo pomoże: nakarmi, kupi podręczniki itp. Niestety rozdzielenie tych dwóch skrajnie różniących się przypadków jest dziś niemożliwe. Przekonanie to podzielają pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Nie oznacza to jednak, że uznają oni za podejmowanie działań wobec swojej grupy podopiecznych za bezzasadne. Wprost

[279] Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, K. Zawadzki, Efektywność aktywnej …, op. cit., s. 8.

[280] Ibidem, s. 13.

przeciwnie. Problem jednak tkwi w systemowo przewidzianej formie wsparcia, gdzie brakuje możliwości zaangażowanie beneficjentów wsparcia po prostu do pracy.

Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji, głównie finansowej, trafiając do ww. instytucji otrzymują zróżnicowane formy wsparcia, przy czym ich atrakcyjność jest istotnie różna. I tak np. osoby uczestniczące w szkoleniach oferowanych przez urzędy pracy mogą liczyć na zwrot kosztu dojazdów, stypendium stażowe oraz ciepły posiłek, gdy tymczasem ośrodki pomocy społecznej nie zawsze mogą pozwolić sobie na tego typu bonusy. Nie trzeba się zatem dziwić co wybierają beneficjenci.

SKUTECZNIEJSZE PRZEWIDYWANIE ZMIAN NA RYNKU PRACY[281]

W tym zakresie do zrobienia jest bardzo dużo, przy czym najpierw należałoby „przepracować" metodologię badań bieżących, a w dalszej kolejności budować warsztat prognostyczny. **Stosowany obecnie w PSZ system monitorowania programów rynku pracy, w ramach którego mierzone i oceniane są efekty brutto podstawowych form aktywizacji, jest niedoskonały i wymaga przebudowy**[282].

Stosowane na polskim rynku rozwiązania w obszarze prognoz rynku pracy, w tym zapotrzebowania na określone kwalifikacje: „to istna fetyszyzacja" .Kryzys gospodarczy dobitnie wykazał zawodność takich badań. W UE odchodzi się od prognoz, które usilnie planuje się wdrożyć na grunt polski. Mówi się raczej o antycypacji. Mija się z celem sporządzanie prognoz ilościowych, w których określa się np. że za 3 lata w Polsce potrzebnych będzie tylu, a tylu spawaczy, zdecydowanie ważniejsze jest, abyśmy byli w stanie przygotować pracowników o takich kompetencjach, które pozwolą dobrze

[281] Wciąż zachodzące zmiany i przekształcenia wymuszają na instytucjach rynku pracy oraz pomocy społecznej stworzenie mechanizmów skutecznego przewidywania i lepszego zarządzania zmianami, w tym restrukturyzacją gospodarczą.

Powyższe działania pozwolą na stosowanie na rynku pracy środków obejmujących wczesną identyfikację potrzeb, indywidualnie dopasowanych usług – pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo i szkolenia, świadczenie usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia.

[282] Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, K. Zawadzki, Efektywność aktywnej …, op. cit., s. 3.

wykorzystać szanse, jakie mogą otworzyć się nagle przed Polską w globalnej gospodarce[283].

REKOMENDOWANE KIERUNKI ZMIAN

W świetle dostępnych wyników licznych przeprowadzonych badań można skonstruować naprawdę obszerne katalogi wniosków wskazujących na nieskuteczność istniejących rozwiązań oraz wskazać całe spektrum pożądanych zmian.

PARADOKSY POLSKIEGO RYNKU PRACY

Jednym z nich jest sytuacja, w której przy prawie 13% bezrobociu aż 51% pracodawców sygnalizuje problem ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. – wynika to m.in. ze złego wydatkowania pieniędzy z Funduszu Pracy (prof. dr hab. Jarosław Górniak). Obecny system nie generuje zachęt do prowadzenia szkoleń, które w sposób wymierny podniosłyby kwalifikację pracowników. Na pierwszy rzut oka wszystko jest w jak najlepszym porządku - wskaźniki ilościowe pokazują jednoznacznie, że Polska jest jednym z liderów w UE w ilości prowadzonych szkoleń. I znowu ilość stawiana jest na pierwszym planie, przysłaniając niemal w całości jakość podejmowanych działań, a w konsekwencji ich efektywność. Gdy przyjrzeć się z bliska okazuje się, że są to głównie szkolenia z zakresu BHP. Więcej uwagi należy zwracać na stosunek efektów do kosztów - zamiast opłacać szkolenia, z których często korzysta grupa osób z wyższym wykształceniem, lepiej jest inwestować środki w poprawę edukacji formalnej, a zwłaszcza nowoczesnej edukacji zawodowej. Chcąc poprawić sytuację na rynku pracy należy skoncentrować uwagę na tworzeniu warunków do rozwoju firm, gdyż **jedynie zwiększanie liczby miejsc pracy wynikające z rozwoju gospodarczego daje szansę trwałego wzrostu zatrudnienia i ograniczenia rozmiarów bezrobocia**[284].

---

[283] Chcemy aktywnie współtworzyć politykę rynku pracy, 22-02-2011 [w:] http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art,466,chcemy-aktywnie-wspoltworzyc-polityke-rynku-pracy.html

[284] Ibidem.

BENEFICJENCI APRP

W sytuacji ograniczania wydatkowania środków publicznych na APRP należy zbudować sprawny mechanizm zawężający grono uprawnionych osób do najbardziej potrzebujących pomocy, czyli bezrobotnych[285].

Należy opracować jednoznacznie interpretowalne zasady obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniem instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji[286].

Należy doprowadzić do sytuacji, w której osoby objęte tym samym instrumentem wsparcia będą otrzymywały wynagrodzenie w tej samej wysokości netto, niezależnie od źródła finansowania[287].

Dla zwiększenia efektywności działań w zakresie poszukiwania pracy należy wprowadzić dla bezrobotnych obowiązek podejmowania rzeczywistych działań na rzecz powrotu do zatrudnienia i okresowej sprawozdawczości z ich efektów, przewidując sankcje w przypadku nierealizowania nałożonego obowiązku. Obowiązek taki powinien być jednak wprowadzony rozważnie, aby nie naruszać prawa bezrobotnego do wyboru godnego zatrudnienia, odpowiadającego jego kwalifikacjom i potrzebom[288].

SZKOLENIA

Należy podnieść skuteczność szkoleń zawodowych poprzez ich lepsze adresowanie.

Należy opracować i wdrożyć precyzyjne zasady obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniem różnych form podnoszenia kwalifikacji, w tym szkoleń zawodowych, gdyż takie rozwiązanie przyczyniłoby się do ich większej skuteczności i bardziej racjonalnego wydatkowania środków na te instrumenty aktywizacji.

Szkolenia powinny trafiać do osób najbardziej potrzebujących, ale jednocześnie dla których zdobycie czy uzupełnienie kwalifikacji będzie realnym czynnikiem zwiększającym ich szanse na powrót do zatrudnienia. Prowadzenie szkoleń jako formy

---

[285] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki [red.], Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 101.

[286] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki [red.], Aktywna polityka …, op. cit., s. 101.

[287] Ibidem, s. 102.

[288] Ibidem, s. 104.

aktywizacji bezrobotnych jest zasadne na tych lokalnych rynkach pracy, gdzie zagrożenie bezrobociem strukturalnym jest wysokie, ale i gdzie powstają nowe miejsca pracy[289].

Wskazane jest zwiększenie atrakcyjności instrumentów dla pracodawców korzystających z funduszu szkoleniowego oraz rozpowszechnienie wiedzy na ich temat. Do tej pory zapotrzebowanie na tego rodzaju wsparcie było nieznaczne[290].

EFEKTYWNOŚĆ ZATRUDNIENIOWA

Niektórzy pracownicy PSZ wymagają od potencjalnych uczestników szkoleń indywidualnych czy studiów podyplomowych uprawdopodabniania zatrudnienia, chociaż z formalnego punktu widzenia nie jest to konieczne. W ten sposób wymuszają wysoką efektywność zatrudnieniową wybranych instrumentów. Takie postępowanie jest szczególnie zalecane w sytuacji ograniczonych środków na aktywizację bezrobotnych. Należy jednak sprecyzować kryteria adresowania programów, w tym szkoleń lub rozważyć zastosowanie technik profilowania bezrobotnych [291], co z pewnością usprawniłoby pracę urzędów pracy i realnie zwiększyłoby efektywność zatrudnieniową.

Niezbędne jest opracowanie nowego miernika efektywności zatrudnieniowej środków udzielanych na tworzenie nowych stanowisk pracy, gdyż obecnie wykorzystywany ma niewielką wartość informacyjną. W przypadku przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej bądź na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy należałoby rozpatrywać dłuższy okres niż standardowo przyjęte 3 miesiące, gdyż wyżej wymienione środki należy zwrócić jeśli działalność prowadzona była przez okres krótszy niż 12 miesięcy lub jeśli pracodawca zatrudniał na utworzonym stanowisku pracy skierowanego bezrobotnego przez okres krótszy niż 2 lata[292].

BADANIA W OBSZARZE RYNKU PRACY

Problemem pozostaje właściwa diagnoza potrzeb szkoleniowych przez PSZ. Brakuje metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na pracę według kwalifikacji

---

[289] Ibidem, s. 2-3.

[290] Ibidem, s. 102.

[291] Ibidem, s. 101.

[292] Ibidem, s. 105.

i zawodów na lokalnym rynku pracy. Urzędy pracy we własnym zakresie prowadzą badania ankietowe pracodawców, nie wykraczając jednak poza grono przedsiębiorstw systematycznie korzystających z usług PSZ. Jak podkreślają pracownicy PSZ, aktualnie najlepsze efekty dają bezpośrednie wizyty u pracodawców. Nie mają jednak one charakteru systematycznego, gdyż zarówno pracodawcom, jak i urzędnikom brakuje czasu. **Konieczne jest jak najszybsze opracowanie metodologii badania popytu na pracę dla urzędów pracy**[293]**.**

STAŻE

Należy ujednolicić politykę poszczególnych urzędów w zakresie wymuszania efektywności zatrudnieniowej tego instrumentu poprzez kierowanie bezrobotnych na staż do pracodawców, którzy zaoferują stażystom zatrudnienie[294].

Staże powinny zostać utrzymane jako instrument oddziaływania na osoby młode w wieku do 25/27. roku życia, pozwalającego na zdobycie doświadczenia zawodowego i/lub pierwszej pracy[295]. W przypadku kategorii osób bezrobotnych zaliczanych do grupy znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, posiadających doświadczenie zawodowe należy wprowadzić podobny instrument, pod inną nazwą, uwzględniający przynajmniej w niewielkim zakresie jego efektywność zatrudnieniową[296].

PRZYGOTOWANIE ZAWODOWE DOROSŁYCH

Ze względu na brak szerszego zainteresowania pracodawców przygotowaniem zawodowym dorosłych, a szczególnie praktyczną nauką zawodu należy dokonać ponownej analizy tego, zasługującego na wsparcie, instrumentu. Być może należy zwiększyć zainteresowanie materialne pracodawców jego stosowaniem, np. poprzez finansowanie opieki nad realizującym przygotowanie zawodowe bezrobotnym, dokonać uproszczenia stosowanych procedur i zmniejszenia liczby wymaganych dokumentów, zwiększyć udział urzędu pracy w sporządzaniu programu przygotowania zawodowego

---

[293] Ibidem, s. 102.

[294] Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, K. Zawadzki, Efektywność aktywnej …, op. cit. 2011, s. 5.

[295] Ibidem, s. 5.

[296] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki [red.], Aktywna polityka …, op. cit., s. 102.

itp. Warto też rozważyć możliwość stosowania innych niż egzamin form sprawdzania nabytej wiedzy i zdobytych umiejętności, a także sposób uzależniania wypłaconej pracodawcom premii od wyniku sprawdzianu wiadomości i umiejętności (może powiązać wypłatę premii z wynikiem sprawdzianu umiejętności praktycznych, których nabycie zależy w znacznej mierze od realizującego program pracodawcy)[297].

URZĄD PRACY

Z uwagi na fakt, iż informacja o możliwościach doskonalenia zawodowego w niewielkim stopniu dociera do nowych grup klientów tego rodzaju usług[298], dlatego należy zintensyfikować działania promocyjne w tym zakresie uwzględniające narzędzia marketingu bezpośredniego. Bierne czekanie „w murach urzędów" na beneficjenta pomocy nie sprawdza się. Problem ten dotyczy również informacji kierowanych do pracodawców[299].

Należy uprościć prowadzoną w urzędach pracy dokumentację i określić zakres dokumentacji w formie pisanej i w formie elektronicznej w taki sposób, aby nie następowało jej dublowanie się[300].

Należy rozważyć celowość oferowania niektórych usług PSZ innym podmiotom rynku pracy, np. pomocy we wspieraniu rozwoju zawodowego pracodawcy i jego pracowników. Na usługi te nie ma – jak dotąd – zapotrzebowania ze strony pracodawców, ale ich wygenerowanie i rozszerzenie mogłoby doprowadzić do zmniejszenia znaczenia tego zakresu spraw, którymi urzędy pracy powinny się przede wszystkim zajmować[301].

Wskazane jest ujednolicenie nomenklatury stosowanej w aktach prawnych regulujących działania aktywnej polityki rynku pracy oraz głębsza koordynacja przepisów krajowych i KE w zakresie korzystania z instrumentów związanych między innymi z refundacją kosztów wynagrodzeń, nagród oraz składek na ubezpieczenia społeczne. Równoległe funkcjonowanie zazębiających się kategorii: „pracownik znajdujący się w szczególnie

[297] Ibidem, s. 102-103.

[298] Ibidem, s. 101.

[299] Ibidem, s. 104.

[300] Ibidem, s. 104.

[301] Ibidem, s. 104-105.

niekorzystnej sytuacji", „pracownik znajdujący się w bardzo niekorzystnej sytuacji" oraz „osoby w szczególnej sytuacji" nie sprzyja klarownej interpretacji[302].

INDYWIDUALNE PLANY DZIAŁAŃ

Wobec braku możliwości opracowania sensownych i możliwych do realizacji indywidualnych planów działania (IPD) dla wszystkich bezrobotnych, należy określić te kategorie bezrobotnych, dla których opracowanie IPD jest niezbędne. Wyspecyfikowanie takich grup powinno zostać poprzedzone analizą celowości i efektywności opracowania IPD, a nawet zastosowaniem procedury profilowania bezrobotnych. Bezrobotny musi aktywnie uczestniczyć w przygotowaniu planu i być przekonany o jego skuteczności, bo to od jego determinacji będzie zależała realizacja zaplanowanych działań i powodzenie całości. Niezbędne są też realne możliwości wyposażenia bezrobotnego w instrumenty konieczne do realizacji planu. Plany opracowywane dla długotrwale bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, powinny zostać zintegrowane z całością działań mających doprowadzić do usamodzielnienia się podopiecznych i wyjścia ze sfery ubóstwa, realizowanych w ramach pomocy społecznej. Należy też skrócić okres trwania bezrobocia (aktualnie 180 dni), po upływie którego plan musi być obligatoryjnie opracowany. Wcześniejsze opracowanie i wdrożenie IPD zwiększa szanse jego powodzenia[303].

PRACE INTERWENCYJNE

W świetle wyników opracowanych analiz prace interwencyjne jawią się jako skuteczny w rozumieniu oddziaływania na zatrudnienie instrument APRP. Należy jednak zauważyć, że wysoka efektywność zatrudnieniowa tego programu jest wymuszana przepisami dotyczącymi pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Oznacza to, że efekty brutto i netto tej formy aktywizacji są z pewnością przeszacowane[304].

Prace interwencyjne generowały wysokie efekty zatrudnieniowe przede wszystkim w powiatach tradycyjnie rolniczych i rolniczych z funkcją turystyczną, a więc na tych lokalnych rynkach pracy, na których występowało relatywnie wysokie bezrobocie

[302] Ibidem, s. 106.

[303] Ibidem, s. 104.

[304] Ibidem, s. 7.

i niewielka liczba podmiotów gospodarczych mogących tworzyć nowe miejsca pracy. Stosowanie programów subsydiowania zatrudnienia jest wskazane zatem tam, gdzie istnieje wysoki deficyt miejsc pracy, a uczestnictwo w pracach interwencyjnych stanowi jedyną szansę na podjęcie pracy[305].

Prace interwencyjne należy wykorzystywać w niewielkim zakresie. Stosowanie ich jest zasadne w sytuacji występowania (chronicznego) deficytu miejsc pracy i w stosunku do osób w najtrudniejszym położeniu, którzy na konkurencyjnym rynku pracy nie mają szans na uzyskanie zatrudnienia[306].

PRACE SPOŁECZNIE UŻYTECZNE

Prace społecznie użyteczne nie przyczyniają się do wychodzenia ze stanu bezrobocia. Stąd też należałoby rozważyć wyłączenie ich spośród instrumentów stosowanych przez PSZ i przekazanie do realizacji ośrodkom pomocy społecznej[307].

Konieczne jest dokonanie przeglądu sprawozdawczości dotyczącej prac społecznie użytecznych, bowiem dane statystyczne pochodzące z wielu powiatowych urzędów pracy wskazują, że są one – świadomie lub nieświadomie – zniekształcane, co w konsekwencji może znacząco wpływać na obraz efektywności zatrudnieniowej i kosztowej realizowanej w Polsce APRP. Może to prowadzić do formułowania fałszywych wniosków, będących podstawą podejmowania decyzji o alokacji środków, zmianach organizacyjnych i formalnych itp. Należy przygotować odpowiednie wyjaśnienia dla pracowników PUP i ewentualnie przeszkolić ich w tym zakresie, przejrzeć i przekształcić odpowiednio wzory dotyczących tych prac dokumentów i dostosować system informatyczny[308].

Coraz więcej działań, dotyczących szczególnie długookresowo bezrobotnych, podejmowanych jest na styku PSZ i ośrodków pomocy społecznej, co wymaga współdziałania i koordynacji podejmowanych przedsięwzięć. Współpraca między tymi instytucjami nie zawsze odpowiada natomiast wymogom stosowanych instrumentów

---

[305] Ibidem, s. 7.

[306] Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, K. Zawadzki, Efektywność aktywnej …, op. cit., s. 7.

[307] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki [red.], Aktywna polityka …, op. cit., s. 103.

[308] Ibidem, s. 103.

i obniża ich efektywność. Należy więc przyjąć takie rozwiązania, które zapewnią najwyższą efektywność podejmowanych działań oraz wykorzystywanych środków. Należy dążyć do pełnej integracji organizacyjno-prawnej i finansowej całości lub wybranych części zakresu działania PSZ i pomocy społecznej (w tym przypadku konieczne byłoby wyodrębnienie obsługi, udzielanych na zasadzie zaopatrzeniowej, świadczeń rodzinnych)[309].

Przeprowadzone analizy potwierdziły negatywny wpływ uczestnictwa bezrobotnych w pracach społecznie użytecznych na szanse podjęcia zatrudnienia. Prace społecznie użyteczne nie są instrumentem służącym wyjściu z bezrobocia[310].

Prace społecznie użyteczne realizują inne cele niż pozostałe APRP. Ich rola polega na zapobieganiu demoralizacji i ograniczaniu zagrożenia wykluczeniem społecznym. Do oceny prac społecznie użytecznych należy przyjąć inne mierniki efektywności, miarą sukcesu prac społecznie użytecznych nie musi być podjęcie pracy[311].

ROBOTY PUBLICZNE

Robotami publicznymi obejmuje się bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, co powoduje występowanie efektu kwaszenia zaniżającego efektywność zatrudnieniową tego instrumentu. Nieskuteczność tej formy aktywizacji ma też związek z występowaniem efektów stygmatyzacji. Pracodawcy nie chcą zatrudniać uczestników robót publicznych, których postrzegają jako pracowników mało wydajnych i słabo zmotywowanych do pracy. Roboty publiczne przestają spełniać funkcje aktywizacyjne, stanowią raczej instrument pasywnej polityki rynku pracy, zapewniając przede wszystkim wsparcie materialne dla bezrobotnych wywodzących się z grup problemowych na rynku pracy. Biorąc pod uwagę relatywnie wysokie koszty uczestnictwa bezrobotnego w programie oraz ich negatywny wpływ na zatrudnienie

[309] Ibidem, s. 103.

[310] Z. Wiśniewski, E. Dolny, B. Jaskólska, M. Maksim, D. Śliwicki, M. Wojdyło-Preisner, K. Zawadzki, Efektywność aktywnej …, op. cit., s. 8.

[311] Ibidem, s. 8.

wskazane jest zaniechanie stosowania tego instrumentu jako formy przeciwdziałania bezrobociu[312].

DOTACJE NA ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Należy zmienić sposób badania efektywności zatrudnieniowej dotacji. Obecnie stosowany miernik ma niewielką wartość informacyjną. Efekty dotacji powinny być mierzone dopiero po upływie okresu dwunastu obowiązkowych miesięcy utrzymania działalności od daty przyznania środków. Wysokie efekty zatrudnieniowe tego programu są osiągane kosztem wysokich nakładów finansowych na tę formę aktywizacji. Koszt uczestnictwa w niniejszym programie w 2009 r. wynosił 17102 zł. W związku z ograniczeniami finansowymi w polityce rynku pracy nie zaleca się dalszej ekspansji tej formy aktywizacji[313].

Dobrą praktyką przy udzielaniu przez powiatowe urzędy pracy dotacji powinno być tworzenie przez nie własnych, restrykcyjnych regulaminów i procedur ich udzielania. Spowoduje to, że otwierane dzięki dotacjom przedsiębiorstwa będą funkcjonowały dłużej niż wymagane 12 miesięcy[314].

---

[312] Ibidem, s. 10.

[313] Ibidem, s. 11-12.

[314] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki [red.], Aktywna polityka …, op. cit., s. 105.

EKSPERTYZA: EFEKT SPILL-OVER W ZAKRESIE STANDARDÓW PROWADZENIA POLITYK PUBLICZNYCH, SIŁY JEGO ODDZIAŁYWANIA

DR DOROTA JEGOROW, MGR ROBERT KAROWIEC

4.7. EFEKT SPILL-OVER W ZAKRESIE STANDARDÓW PROWADZENIA POLITYK PUBLICZNYCH, SIŁY JEGO ODDZIAŁYWANIA

4.7.1. WPROWADZENIE

Problemy społeczno-gospodarcze, o istnieniu których codziennie informują media mają niejednokrotnie bardzo zróżnicowane podłoże. Jednak bardzo często wśród kluczowych determinant wskazuje się niemoc polityk publicznych. Owszem wymiar ten jest bardzo często polem zaciekłych potyczek politycznych, jednak przedmiotem niniejszego opracowania nie jest prowadzenie rozważań w tonie wzniosłej kazuistyki politycznej, a wyłącznie obiektywna ocena stosowanych w Polsce rozwiązań w zakresie polityk publicznych.

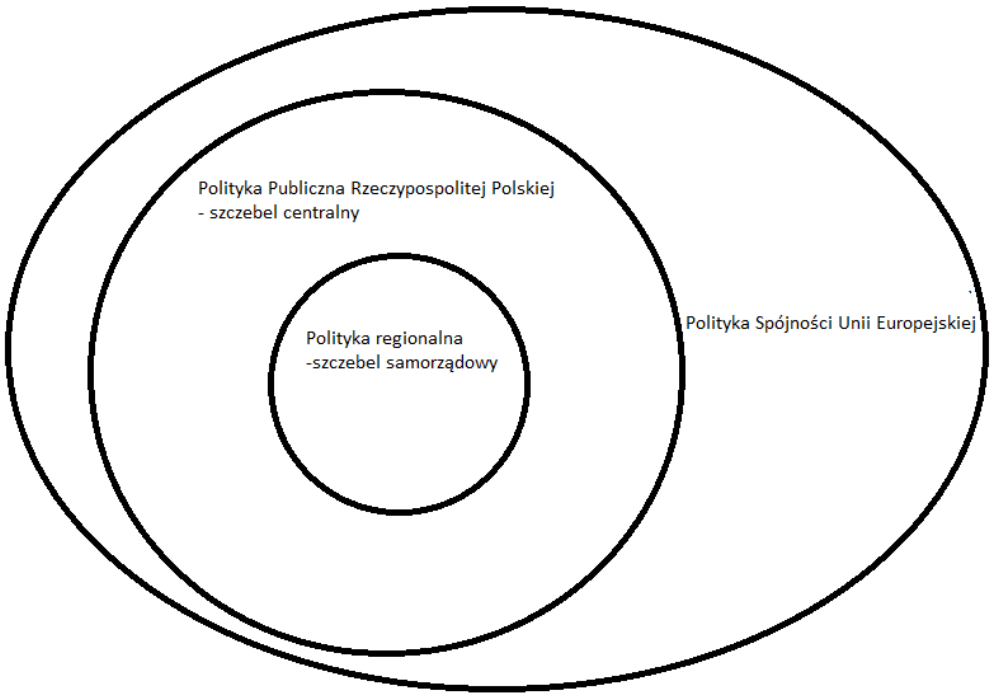
Efekt spill-over, czyli prościej mówiąc efekt rozlewania się, jest ciekawym określeniem w stosunku do prowadzenia polityki publicznej. Można to porównać do efektu domina. Nie jest bowiem żadnym odkryciem, iż przewracając jedna kostkę domina, przewrócą się kolejne, oczywiście te, które będą ustawione w odpowiedniej odległości. Zasadniczą kwestią w tej sprawie jest to, od którego elementu te zmiany się zaczną? Od początku czy od końca tej układanki? A mianowicie od szczebla centralnego czy rejonowego?

Znane powszechnie powiedzenie że „ryba psuje się zawsze od głowy" sugerowałoby, że wszystkie złe standardy prowadzenia polityki zaczynają się na szczeblu centralnym. Przechodząc przez poszczególne szczeble regionalne, wojewódzkie, aż do lokalnych. Niskie standardy stosowane centralnie bardzo szybko przekładają się na prowadzenie polityki w regionach. No bo w zasadzie dlaczego nie wprowadzać zachować takich jak: nepotyzm, kolesiostwo, alienacja czy pospolite złodziejstwo jak koledzy na szczeblu centralnym tak właśnie postępują? Dlatego tak ważne jest zachowanie odpowiednich standardów na szczytach władzy. Rząd i to co się dzieje wokół niego jest obserwowane przez wyborców, ale także przez osoby zarządzające politykami regionalnymi. Przypomina to sytuację trochę jak z małym dzieckiem, jak się je dobrze ukształtuje

i wychowa, to będzie starało się postępować zgodnie z tym jak zostało wychowane, inaczej jest w przypadku dziecka, które nie wyniosło odpowiednich standardów zachowania z domu rodzinnego i jego zachowanie może być dalekie od ideału w przyszłości.

Sam temat ekspertyzy od razu wskazuje na decentralizację zarządzania w państwie polskim. Na pewno tak jest, ale czy w 100%? Zgodnie z art. 22 konstytucji RP to Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, jest mianowany i odwoływany przez Premiera RP. Jak w takim razie może być mowa o prowadzeniu samodzielnej polityki publicznej przez województwa? Dlatego stwierdzenie, że w Polsce „prowadzone są polityki publiczne" (liczba mnoga tych słów) i odwołanie ich do polityki rządowej i samorządowej jest niekonkretne i mylne. Nie powinno się używać sformułowania „prowadzenie polityki publicznej" w kontekście samorządów. W Polsce jest jedna Polityka Publiczna Państwa RP, a wszystkie inne polityki samorządowe to tylko polityki regionalne wpisujące się w politykę publiczną kraju jakim jest Polska. Wszystkie polskie województwa nie posiadają statusu autonomii i nie mogą prowadzić własnych polityk publicznych tylko polityki regionalne. Poniżej przedstawiony został prosty schemat obrazujący słuszność tezy.

Schemat nr 1. Proces prowadzenia polityki: regionalnej, publicznej RP oraz spójności UE.



Źródło: opracowanie własne.

4.7.2. EFEKT SPILL-OVER – PODSTAWY TEORETYCZNE

Termin „spill-over", choć nie jest w Polsce powszechnie używany zarówno w gremiach naukowych, jak i politycznych to ma już swoją bogatą tradycję wpisującą się w historię UE[315].

Spill-over to proces posiadający swoistą wewnętrzną dynamikę tworzenia mechanizmów podejmowania decyzji [316]. Mechanizm ten, uruchamiając proces poszukiwania

[315] Rozważania dotycząc terminu spill-over zawężone zostały w niniejszym opracowaniu do specyfiki ekspertyzy, co jednak nie wyczerpuje całego spektrum zastosowania teorii efektu spill-over.

[316] Chcąc precyzyjnie wyjaśnić, co tak naprawdę kryje się pod terminem spill-over należy sięgnąć do historii integracji europejskiej, a konkretnie do lat 50 XX wieku, kiedy to pojawiła się koncepcja neofunkcjonalistyczna według której uczestnicy procesu integracji najpierw podejmują decyzje o charakterze ekonomiczno-społecznym, a następnie rozszerzają ją o sferę polityczną. Jej twórcy dużą wagę przywiązywali do mechanizmu współpracy regionalnej. Twierdzili, że integracja ekonomiczna i polityczna są ze sobą powiązane na zasadzie efektu rozprzestrzeniania się, określanego zamiennie również jako efekt rozlewania się, integracja jest wynikiem działania sił politycznych, które poprzez współpracę dążą do rozwiązywania sporów – dochodzą do porozumienia i powierzają swoje kompetencje wspólnym organizacjom wyposażonym w ponadnarodowe uprawnienia. Kooperacja na płaszczyźnie gospodarczej rozszerzając się na coraz to nowe sektory prowadzi do prawdziwej i pełnej politycznej jedności. Proces ten nosi nazwę spill-over, a wprowadził go do nauki o stosunkach międzynarodowych Ernst Haas. Ten jeden z głównych przedstawicieli neofunkcjonalizmu traktuje integrację europejską jako automatyczny i nieustannie pogłębiający się proces, który polega on na tym, że współpraca polityczna związana z konkretnym celem prowadzi do sformułowania kolejnych, mających zapewnić wykonalność tych pierwszych. Tym sposobem współpraca wciąż się pogłębia a zakres integracji obejmuje coraz to nowe dziedziny [F. Laursen, "Theories of European Integration. Background paper for lecture on "European Integration: What and Why?" at The Graduate Institute of European Studies, Tamkang University, Taipei, Taiwan, March 2002", s. 5, http://www.lib.tku.edu.tw/libeu/eulecture/Theories%20of%20European%20Integration.pdf.;
L. N. Lindberg, The Political Dynamics of European Integration, Stanford 1963, Stanford University Press, s.10]. Ponieważ zgodnie z mechanizmem spill-over polityczna kooperacja powinna uzupełniać i być konsekwencją integracji ekonomicznej [R. Schuman, "The Schuman Declaration", in The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by B. F. Nelsen, A. Stubb, Palgrave, 2003, s.14.], w żadnym wypadku nie mogło być mowy o próbie zmian w kolejności lub przeskoczeniu pewnych etapów na drodze do pełnej unifikacji [Anna Dziubdziela: Nie ma mocnych na integrację europejską http://www.psz.pl/tekst-15652/Anna-Dziubdziela-Nie-ma-mocnych-na-integracje-europejska].
Teoria neofunkcjonalizmu znalazła szerokie zastosowanie w interpretacji integracji europejskiej, zwłaszcza w nurcie federacyjnym, łączącym sferę integracji gospodarczej z tworzeniem struktur politycznych na szczeblu ponadnarodowym. Dlatego też często identyfikuje się neofunkcjonalizm z federalizmem. Podkreśla on zasadę integracji stopniowej opartej na mechanizmie spill-over, ale jednocześnie tworzy elementy teorii polityki pozwalające na włączenie problemów instytucjonalnych do analizy integracji. Istotnym osiągnięciem neofunkcjonalistów jest także podkreślenie roli grup interesu, opinii publicznej, elit społecznych i politycznych oraz innych krajowych aktorów w przyspieszaniu dynamiki integracyjnej. Teoria ta pomimo swego bogactwa nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów integracji europejskiej, na co zwracają uwagę współcześni politolodzy próbujący wypełnić istniejącą w tym zakresie lukę teoretyczną.

porozumienia między mającymi sprzeczne interesy stronami (grupami nacisku), z założenia powinien prowadzić ostatecznie do powstania wspólnoty politycznej. Nie należy jednak efektu spill-over utożsamiać z procesem automatycznego rozszerzania się integracji na coraz to nowe obszary funkcjonalne i na coraz to wyższy poziom wspólnego podejmowania decyzji. Teoria efektu spill-over zakłada istnienie funkcjonalnych obszarów (potrzeb, problemów) mogących być punktem wyjścia dla procesu integracji, a jednocześnie wiąże się ściśle z postawami i oczekiwaniami aktorów sceny politycznej, których zachowanie ma pierwszorzędne znaczenie dla przebiegu procesu integracji. Efekt spill-over wywołany jest zazwyczaj przez aktorów pozytywnie patrzących na dotychczasowe osiągnięcia procesu integracji i skłonnych przez to zaspokoić żądania i oczekiwania grup interesu poprzez pogłębienie tego procesu. Z powodu zmiany oczekiwań może nastąpić dalsza integracja obszarów funkcjonalnych[317].

Postępujące procesy integracyjne, analiza stosowanych rozwiązań to również zmiana podstaw teoretycznych leżących u podłoża ich pierwotnych definicji. Ewolucja nie ominęła w tym przypadku efektu spill-over. Stopniowo nastąpiło wycofanie się z uniwersalistycznego i deterministycznego rozumienia tego terminu, koncentrując się na społeczno-gospodarczych i politycznych okolicznościach warunkujących jego zaistnienie. W nowszym ujęciu pojęcie to nie zakłada linearności, bezkolizyjności i nieuchronności procesu integracyjnego. Jest to raczej hipoteza pozwalająca określić prawdopodobieństwo integracji w przypadku zaistnienia odpowiednich okoliczności. Do warunków najbardziej sprzyjających zaistnieniu mechanizmu spill-over należą: międzynarodowy system odznaczający się rozbudowaną elitą biurokratyczną, obecność złożonych i powiązanych ze sobą struktur społeczno-ekonomicznych, stabilność kulturowa i ideologiczna, skłonność do działania na rzecz długofalowych planów

---

Koncepcja spill-over została osadzona na głębokim przeświadczeniu o zdolności i gotowości państw, elit politycznych i gospodarczych do pogłębiania integracji gospodarczej z powodów pragmatycznych oraz zwiększeniu funkcji państwa, zapewniających dobrobyt i rozwój, niejako samoczynnie, nie oglądając się na bariery, jakie stwarza tradycyjnie pojmowana współpraca międzypaństwowa. Antycypując niejako korzyści ze współpracy w ponadnarodowych instytucjach, elity polityczne i gospodarcze – zakładał Haas – będą poszukiwały „podobnie myślących" w innych krajach, tworząc funkcjonalne mechanizmy integracyjne, wolne od narodowych i politycznych kontrowersji i niechęci. Odpolitycznienie procesu integracyjnego było przesłanką skuteczności transformacji systemu międzynarodowego [T. Łoś-Nowak, Stosunki międzynarodowe. Teorie-systemy-uczestnicy, Wrocław 2006].

[317] S. Konopacki, Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga, Studia Europejskie, nr 3 z 1998, s. 112-113.

i projektów. Z nich wszystkich najważniejszym czynnikiem jest istnienie struktury, sieci powiązań między elitami, która zazwyczaj posiada charakter zinstytucjonalizowany (integracja zakłada bowiem istnienie choćby niewielkiej podstawy strukturalnej) Po wtóre, jest ona przede wszystkim dziełem grup interesu i elit działających w celu realizacji własnych partykularnych interesów w systemie wspólnoty[318].

CHARAKTERYSTYKA PROBLEMATYKI ZARZĄDZANIA STANDARDAMI W URZĘDACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Punktem wyjścia do określenia wymaganych usprawnień w zakresie funkcjonowania administracji publicznej jest jej diagnoza, czyli zidentyfikowanie potencjału (mocnych stron), ograniczeń i problemów (słabych stron) oraz szans i zagrożeń. Nadrzędnym celem procesu upowszechniania zarządzania standardami jest uzyskanie efektu w postaci zmiany modelu zarządzania urzędami administracji publicznej. Warto więc przyjrzeć się, jaki model dziś dominuje w otoczeniu polskiej administracji i w niej samej. Nie jest to jednak do końca możliwe z uwagi na fakt, iż brak jest kompleksowych opracowań i analiz umożliwiających dokonanie diagnozy i kondycji stanu zarządzania polskiej administracji[319]. Niemniej sytuacja ta systematycznie zmienia się, co możliwe jest w dużej mierze dzięki funduszom europejskim. W tym jednak zakresie można mieć poważne wątpliwości co do rzeczywistego upraktycznienia tych badań w kontekście podejmowania działań usprawniających.

POSTRZEGANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZEZ SPOŁECZEŃSTWO:

- w opinii społeczeństwa sposób działania urzędów z roku na rok ulega ciągłej poprawie (m.in. terminowość i szybkość działania, ukierunkowanie na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawna obsługa klientów),
- obserwuje się pozytywne zmiany w administracji publicznej na przestrzeni ostatnich lat - usprawnienie narzędziowe wykonywanych zadań, komputeryzacja, informatyzacja, zastosowanie podpisu elektronicznego, wydłużone godzin pracy urzędów; poprawie ulega funkcjonowanie urzędów – duży nacisk kładzie się na

[318] Ibidem, s. 112-113.

[319] I. Kozera, Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej, Kapitał intelektualny jako determinanta realizacji polityki jakości w urzędach administracji rządowej, Warszawa 2009.

jakość pracy biur obsługi klienta, szkolenia z zakresu jego obsługi, regulacje antykorupcyjne; budowaniu korzystnego wizerunku i zaufania społecznego służą też liczne inicjatywy, np. organizowane przez wiele urzędów tzw. dni otwarte[320].

- zmiany w regulacjach prawnych i otoczeniu politycznym służby publicznej nie sprzyjają podnoszeniu efektywności jej funkcjonowania i rozwojowi zawodowemu urzędników – pracę utrudniają skomplikowane i niejednoznaczne przepisy, brak poczucia spójności organizacyjnej, brak klarownej misji urzędów[321],
- kultura organizacyjna panująca w urzędach administracji publicznej w Polsce ma zazwyczaj charakter autorytarny, rzadko partycypacyjny i zachęcający do podejmowania samodzielnych decyzji i inicjatyw[322],
- istnieje niski potencjał administracji publicznej, zwłaszcza rządowej w sferze zarządzania strategicznego – tworzeniu wizji, wdrażaniu oraz ocenie polityk i programów publicznych; brak długookresowego i strategicznego myślenia w zakresie idei dobrego rządzenia[323],
- ograniczone jest wykorzystanie nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi (budżety zadaniowe).

OCENA JAKOŚCI PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ:

- wg sondaży społecznych urzędnicy są kompetentni, życzliwi, dokładni i sumienni[324],

---

[320] Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce, Raport z badania sondażowego dla MSWiA, CBOP, grudzień 2007.

[321] Ibidem, s. 20.

[322] B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, CASE-Doradcy Sp. z.o.o. oraz EGO s.c. na zlecenie KPRM, Warszawa 2009, s. 45.

[323] Ibidem, s. 53.

[324] Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce…, s. 14.

Do najlepiej ocenianych aspektów pracy urzędników należą: kompetencja oraz życzliwość. Ponad 60% ankietowanych uważa, że znają się oni na swojej pracy i są kompetentni, a niespełna 20% jest przeciwnego zdania. Wg niemal 60% badanych urzędnicy są życzliwi, a 27% prezentuje pogląd przeciwny. Zdaniem 44% respondentów urzędnicy pracują rzetelnie, dokładanie i sumiennie, a przeciwnego zdania jest 38%

- istnieje negatywna ocena systemu motywacyjnego wśród urzędników administracji publicznej: system jest nieprzejrzysty, nie motywuje pracowników do efektywnej pracy, w tym niska jest dynamika wzrostu płac w sektorze publicznym[325],
- niska ocena finansowych i pozafinansowych czynników motywacji przez urzędników oraz malejące poczucie pełnienia misji służby publicznej[326].

OCENA JAKOŚCI KIEROWANIA ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ:

- w odniesieniu do kierownictwa urzędów obserwowane są istotne luki kompetencyjne w zakresie umiejętności menedżersko-przywódczych i koncepcyjnych, w zakresie potrzeb szkoleniowych uznanych za priorytetowe przez osoby piastujące stanowiska kierownicze dla realizacji własnych zadań uznano: szkolenia z zakresu umiejętności menedżerskich, następnie wiedzy fachowej, dalej umiejętności koncepcyjnych, komunikacyjnych i na końcu umiejętność pracy w zespole; z punktu widzenia podległych pracowników nacisk powinien być kładziony na budowanie i doskonalenie kompetencji z zakresu przywództwa, zarządzania zasobami ludzkimi, koordynacji działań, motywowania oraz sporządzania ocen pracowniczych[327],
- z punktu widzenia pracowników relacje z bezpośrednimi przełożonymi można określić jako bardzo dobre, kierownicy coraz chętniej delegują uprawnienia i odpowiedzialność na pracowników niższego szczebla[328].

---

badanych. Z opinią, że urzędnicy są nastawieni na rozwiązywanie spraw klientów niż na własną wygodę pracy zgadza się 44% badanych, a nie zgadza 42%.

[325] „Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej", 2005 r.

[326] I. Kozera, Diagnoza modelu … op cit, s. 21.

[327] I. Pieklus,, G. Pytel, T. Reimus, A. Wyrzykowska, Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r., Warszawa 2008, s. 30.

[328] I. Kozera, Diagnoza modelu…, op. cit,s.21.

ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ JAKO ISTOTNY ELEMENT STANDARDÓW PROWADZENIA POLITYKI PUBLICZNEJ

W Polsce „moda na utrzymywanie odpowiednich standardów zarządzania" rozpoczęła się w 1999 r. (po reformie administracji samorządowej). W pierwszych czterech latach wdrożono ok. 80 systemów jakości. Urząd Miasta w Dzierżoniowie, jako pierwsza jednostka administracji publicznej w kraju, uzyskał Certyfikat Systemu Zarządzania Jakością według normy ISO-9002:1994. W 2002 r. potwierdził zgodność działającego systemu z normą PNEN-ISO 9001-2001, jako pierwszy w kraju otrzymał również certyfikat metodyki zarządzania projektami PRINCE 2. W 2006 r. 211 urzędów administracji samorządowej posiadało wdrożone systemy zarządzania jakością wg norm ISO 9001:2000. System zarządzania jakością wg norm ISO posiadało 9% wszystkich starostw powiatowych oraz 6% urzędów miast i gmin. Spośród 16 istniejących urzędów marszałkowskich aż 8 miało wdrożony system zintegrowany, w tym urząd z województwa małopolskiego[329].

Zmiany polskiej administracji publicznej na przestrzeni ostatnich 20 lat miały swe źródła wewnątrz (kraju i sektora publicznego) lub wynikały z czynników zewnętrznych. Przekształcenia te miały różny charakter. Część z nich wprowadzanych było chaotycznie, inne ewolucyjnie, co nie zawsze znaczyło, że w sposób zaplanowany i skoordynowany. Inne wdrażane były w wyniku „przemocy strukturalnej" jako wynik konieczności dostosowania się do zewnętrznych wymogów. Niekiedy działania te nie były wynikiem nacisków, lecz samodzielną decyzją o podjęciu zmian imitacyjnych adaptujących wzorce z innych państw. Niestety nie zawsze sprawdzonych.

Analizując skutki tych zmian nie sposób nie zauważyć, że występowało tu zjawisko „podwójnej pętli". Administracja jako podsystem państwa reaguje na zmienne otoczenie. Tym samym mamy do czynienia z ciągłą presją reformatorską wywieraną przez różne instytucje i grupy obywateli. To dostosowywanie się administracji ma charakter działania „wiecznie spóźnionego". A to w wyniku prostego mechanizmu owej pętli: rozwiązania instytucjonalne projektowane i wdrażane w wyniku presji otoczenia są anachroniczne już w chwili uruchomienia. Bowiem w tym czasie zmianie uległo otoczenie. Polska ścieżka rozwoju administracji jest odmienna od tej, którą przeszły administracje publiczne

[329] M. Bugdol, Zarządzanie jakością w urzędach administracji Publicznej, Warszawa 2008, s. 64.

krajów wysokorozwiniętych. W ich przypadku rozwiązania wyprowadzane w kolejnych etapach funkcjonowania państwa nawarstwiały się. Tym samym proces kształtowania się administracji przebiegał ewolucyjnie i formowała się konstrukcja, w której poszczególne elementy są ze sobą powiązane, tworząc określony porządek organizacyjny i ład systemowy. Odpowiedź na pytanie dotyczące modelu jaki powinien zostać zastosowany jest tym bardziej trudna, bo nie jest możliwe proste skopiowanie modelu obowiązującego np. w państwach UE[330].

Po pierwsze, nie ma dziś w Europie jednego modelu administracji, lecz wiele uzupełniających się koncepcji, a debata o wzorcach zarządzania państwem toczy się nieustannie. Po drugie, nie jest też możliwa prosta droga polegająca na ominięciu pewnych stadiów wdrażania i skorzystanie z doświadczeń innych bez konieczności powtarzania ich błędów. Taka droga wymaga niezwykłej mobilizacji programowej, odpowiedzialnego przywództwa i doskonałej sprawności politycznej, które razem umożliwią rozpoznanie jakie stadia ominąć. Pomimo wielu zmian, reform opartych o różne koncepcje i paradygmaty, nie można wskazać jednego dominującego modelu zarządzania administracją publiczną. Korzystając z dostępnej wiedzy[331] można wskazać na trzy modele obecne, choć w różnym stopniu, w każdej z nowoczesnych administracji. Są to:

- model klasycznej administracji typu weberowskiego,
- model NPM (ang. New Public Administartion) – menedżerskiego zarządzania,
- model NPG (ang. New Public Governance) – partycypacyjnego zarządzania publicznego[332].

---

[330] I. Kozera, Diagnoza modelu… op. cit., s.22.

[331] K. Szczerski, Porządki biurokratyczne, Kraków 2004; A. Matheson, Modernizacja sektora publicznego. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi [w:] Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej [red.] J. Czaputowicz, EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008; Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym, [red.] B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008; J. Hauser, Zarządzanie publiczne, Warszawa 2008, Wydawnictwo Scholar; M. Stępień, Responsywna administracja publiczna, Toruń 2008.

[332] I. Kozera, Diagnoza modelu…, op. cit., s.23.

Z punktu widzenia kierunków, w jakich powinien podążać proces doskonalenia systemów zarządzania jakością, ważne jest określenie kluczowych pól tych modeli. Zastosowanie systemów i modeli zarządzania jakością powinno wspierać rozwój zdolności polskiej administracji na tych polach. I to niezależnie który model okaże się w niej dominujący. Pola te to:

- pomiar wyników działań administracji i nastawienie na zarządzanie poprzez rezultaty,
- stosowanie rozwiązań tzw. budżetu zadaniowego oraz procesów ewaluacji; rozwój sfery zwanej zarządzaniem wiedzą i procesami uczenia się („uczenia się organizacji"),
- rozwój umiejętności kierowniczych, szczególnie tych pozwalających menedżersko podchodzić do realizowanych zadań, jak i kształtujących oraz wzmacniających cechy charakterystyczne dla liderów (umiejętność animacji działań zespołów, prowadzenie otwartego dialogu, motywowanie do zmiany) [333].

WSPÓŁCZESNE PAŃSTWO – MECHANIZMY RZĄDZENIA

Współczesne państwo to mechanizm funkcjonujący w oparciu o zasady gospodarki rynkowej oraz nowoczesne metody zarządzania sprawami publicznymi. Dzisiejsze państwo to także współpraca władzy państwowej reprezentowanej przez administrację publiczną oraz obywateli działających indywidualnie oraz zrzeszonych w organizacjach społecznych. Centralizacja państwa jest bardzo pożądanym zjawiskiem w każdym z państw, które chce zapewnić swoim obywatelom pewne poczucie bezpieczeństwa i stabilności. Ale nie koniecznie musi być najlepszym rozwiązaniem. Duża liczba państw europejskich przeszła proces decentralizacji władzy i w ten sposób zapewniła lepszą realizację potrzeb publicznych. W Polsce proces przemieszczania się zadań państwa można obserwować od 1990 r. Zbudowanie samorządnych gmin było jedynie przyczynkiem do całkowitej decentralizacji, jaka nastąpiła w 1999 r. poprzez wprowadzenie nowego trójszczeblowego podziału państwa. Zgodnie z zasadą,

[333] Z. A. Kamiński, Administracja publiczna we współczesnym państwie [w:] Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej [red.] Jacek Czaputowicz, EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008.

decentralizacja to przeniesienie zadań państwa ze szczebla centralnego na szczebel regionalny lub lokalny, a także przemieszczenie i zabezpieczenie środków niezbędnych na realizację tych zadań. W naszej rzeczywistości proces decentralizacji oparł się przede wszystkim na uchwaleniu pakietu ustaw, które wprowadziły trójszczeblowy podział państwa, wyposażyły poszczególne szczeble w indywidualny zakres zadań, a także zbudowały samodzielność i niezależność prawną. Istotą tej zasady jest to, żeby państwo, które centralnie odpowiada za kształtowanie polityki bieżącej i przyszłej w pewien wyraźny sposób umiało określać strategię i jednocześnie prowadzić do koordynacji standardów prowadzenia polityk publicznych w wykonywaniu poszczególnych zadań lub grup zadań[334].

Problem z pojęciem polityki mamy m.in. dlatego, że w polskim języku nie stosuje się dwóch odrębnych nazw dla dwóch odrębnych aspektów polityki:

- w sensie walki o władzę polityczną,
- w sensie stosowania jej osiągania innych celów poza władzą, np. rozwiązywanie problemów społecznych, zaprowadzenie ładu i porządku, wspomaganie rozwoju społecznego.

Ten drugi aspekt wydaje się być mniej teoretycznie zgłębiony w naszej tradycji politologicznej. W języku angielskim pierwszy oznaczany jest jako *politics*, a drugi – jako *policy*. W obu przypadkach władza nad państwem odgrywa zasadniczą rolę i jest centralnym elementem polityki jako takiej. Co innego jednak, gdy władza ta jest celem działania, a co innego, gdy jest instrumentem realizacji innych celów niż ona sama. Pierwszy aspekt, w którym władza jest celem można nazwać „politykowaniem", a drugi, w którym jest ona środkiem lub instrumentem do realizacji innych celów - „rządzeniem", ewentualnie „sterowaniem" czy „koordynowaniem", albo inaczej „polityką publiczną"[335]. Rządzenie we współczesnych państwach można w dużym uproszczeniu przedstawić jako proces rozwiązywania problemów publicznych.

W Polsce jednymi z głównych problemów prowadzenia polityki publicznej jest brak planowania strategicznego. Wśród nich można wymienić:

[334] R. Szczepanowski, Polityka publiczna w działaniu administracji lokalnej regionu podlaskiego, s. 1-2.

[335] R. Szarfenberg, Teoria polityki społecznej… op. cit., s. 1-2.

- brak myślenia o polityce rozwoju w długiej perspektywie czasu,
- brak ciągłości prac programowych, w tym częste zmiany podstawowych koncepcji i instrumentów programowych,
- nadmierna liczba słabo ze sobą powiązanych strategii i dokumentów programowych,
- innym problemem jest słabość implementacji dokumentów programowych oraz zdarzające się próby omijania najważniejszych dokumentów strategicznych w praktyce administracyjnej. Wspomniane trudności dotykają także polityki regionalnej[336].

Dla tej polityki zasadnicze znaczenie ma również niewłaściwa koordynacja prac programowych między równymi segmentami administracji publicznej, co utrudnia m.in. powiązanie polityk sektorowych z politykami regionalnymi, a także działań rządu z zadaniami podejmowanymi przez samorządy terytorialne. Od wielu lat utrzymuje się również dychotomia planowania inwestycyjnego (społeczno-gospodarczego) i przestrzennego.

WG. NARODOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO NA LATA 2007-2013 EFEKT SPILL-OVER W PROWADZENIU POLITYKI PUBLICZNEJ POWINIEN OPIERAĆ SIĘ NA ZASADACH:

a) subsydiarności, oznaczającej, że polityka regionalna państwa ma charakter uzupełniający i pomocniczy wobec działań podejmowanych przez samorządy województw. Działania polityki regionalnej państwa powinny więc wspierać politykę rozwoju prowadzoną przez samorządy województwa, a nie zastępować lub dublować tę politykę. Oznacza to w rezultacie wprowadzenie bardziej zdecydowanych działań w zakresie decentralizacji systemu finansów publicznych, wprowadzenie sprawniejszych instytucji i procedur koordynujących politykę rządu i polityki regionalne samorządów województw, a także przekazywanie podmiotom samorządowym do realizacji niektórych komponentów programów

[336] T. Grosse. Cele i zasady polityki regionalnej państwa… op. cit., s.2.

operacyjnych rządu lub „obudowywanie" takich programów ściśle z nimi zintegrowanymi programami;

b) wspierania endogenicznego rozwoju. Działania polityki regionalnej państwa powinny w pierwszej kolejności zmierzać do pobudzenia własnego potencjału województw, czyli pobudzania ich siły konkurencyjnej na wewnętrznych czynnikach wzrostu, przełamywania strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych województw, pobudzania aktywności społecznej i sprawności działania administracji publicznej w województwach. Polityka regionalna państwa powinna więc opierać się na wewnętrznych czynnikach rozwoju, a nie jedynie na zewnętrznej redystrybucji dochodu utrwalającej zachowania typu „wyuczonej bezradności" (strategia rentseeking);

c) powszechności rozwoju, zgodnie z którą rozwój kraju powinien dokonywać się dzięki rozwojowi wszystkich jego województw, nie zaś tylko niektórych, najwyżej konkurencyjnych. Spełnianiu tej zasady sprzyja wzmacnianie systemu terytorialnego o silnych wewnętrznych powiązaniach kooperacyjnych, zmierzającego do większej spójności przestrzennej, gospodarczej i społecznej. Możliwie pełne wykorzystanie zasobów wewnętrznych wszystkich województw może być ważne nie tylko dla konkurencyjności poszczególnych obszarów, ale również dla konkurencyjności kraju w wymiarze międzynarodowym. Premiowane powinny być także takie rozwiązania instytucjonalne, które sprzyjają kooperacji i wymianie doświadczeń między regionami, a także solidarności międzyregionalnej w rozwiązywaniu problemów regionalnych ważnych z punktu widzenia rozwoju całego kraju;

d) rozwoju długofalowego, wg którego celem polityki regionalnej państwa jest inicjowanie trwałych procesów rozwojowych w województwach. Oznacza to przyjęcie jako zasady długofalowego planowania strategii rozwoju regionalnego (w horyzoncie 20–25 lat) i oparcia polityk publicznych na takich właśnie strategiach. Ponadto, działania zmierzające do rozwoju regionalnego powinny opierać się na wieloletnim planowaniu finansowym i inwestycyjnym oraz programach operacyjnych. Dodatkowo rozwój długofalowy województw powinien wprowadzać instytucje prawne i procedury działania, które będą przeciwdziałać

doraźnemu traktowaniu instrumentów polityki regionalnej, z uwagi na partykularne interesy grupowe, partyjne lub krótkotrwałe interesy wyborcze;

e) koordynacji, która oznacza, iż instrumenty polityki regionalnej i instrumenty innych publicznych polityk rozwojowych powinny być wzajemnie uzgadniane i wzajemnie się wspierające. Polityka regionalna państwa wymaga ścisłego powiązania działań sektorowych i horyzontalnych rządu z krajową polityką regionalną. Duże znaczenie ma powiązanie działań na rzecz rozwoju regionalnego między poszczególnymi szczeblami samorządów terytorialnych, koordynacja działań między różnymi województwami, a także między podmiotami administracyjnymi, instytucjami otoczenia biznesowego, organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorstwami prywatnymi. Koordynacji wymagają również instrumenty europejskiej i krajowej polityki rozwoju regionalnego;

f) koncentracji, zgodnie z którą polityka regionalna państwa powinna zmierzać do maksymalizacji efektów synergicznych między działaniami rozwojowymi podejmowanymi przez różne podmioty władz publicznych w województwach. Powinna koncentrować środki publiczne i koordynować różne polityki publiczne na priorytetowych problemach rozwoju regionalnego. Istotnym czynnikiem tej koncentracji jest zapewnienie właściwej koordynacji polityk publicznych różnego szczebla, zapewnienie zgodności strategii rozwoju regionalnego i planów zagospodarowania przestrzennego, a także wprowadzenie procedur lepszego planowania zagospodarowania przestrzennego między różnymi szczeblami władz publicznych;

g) efektywności, mówiącej, iż polityka regionalna państwa powinna dążyć do maksymalizacji skuteczności działania i racjonalnego wykorzystania środków publicznych. Oznacza to stałe dążenie do zwiększania zdolności absorpcyjnych województw, poprawiania oraz upraszczania procedur i struktur administracji publicznej, zwiększania profesjonalizmu i kompetencji urzędników. Realizacja tej zasady prowadzi także do poprawienia standardów antykorupcyjnych i przejrzystości administracji publicznej, skutecznego wprowadzenia standardów służby cywilnej do administracji samorządowej, racjonalizowania wydatków, struktur i zatrudnienia w administracji terytorialnej;

h) zrównoważonego rozwoju, mówiącego, iż działania prowadzone w ramach polityki rozwoju regionalnego powinny pozwalać na zachowanie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych i związanych z nimi stanami równowagi ekologicznej w celu zaspokajania potrzeb bieżącego pokolenia i gwarantowania tego zaspokajania przyszłym pokoleniom. Oznacza to potrzebą preferowania i wzmacniania takich procesów rozwoju w układach terytorialnych, które będą przyczyniały się do tworzenia struktur efektywnych z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych (ograniczanie zużycia zasobów w ogóle, a nieodnawialnych w szczególności wraz z minimalizacją wytwarzania zanieczyszczeń) oraz zachowania systemu przyrodniczego kraju;

i) spójności, która powinna być rozumiana w kategoriach funkcjonalnych, nie zaś wyrównawczych. Należy rozróżnić trzy rodzaje spójności, których osiąganie powinno być wkomponowane w cele rozwoju regionalnego i polityki regionalnej;

- spójności społecznej**,**
- spójności gospodarczej,
- spójności przestrzennej[337].

PRAWO NIESPRZYJAJĄCE ROZWOJOWI PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W POLSCE

Szczególna rola w stymulowaniu postaw przedsiębiorczych przypada państwu. Tworzy ono rozwiązania systemowe pobudzające aktywność wszystkich przedsiębiorstw oraz rozwiązania pozwalające na poprawę niekorzystnej pozycji małych w stosunku do dużych. Działania państwa sprowadzają się do przedsięwzięć ustawodawczych parlamentu, polityki tworzonej i realizowanej przez rząd oraz inne organy władzy i administracji samorządowej. Między innymi chodzi o tworzenie rozwiązań stymulujących powstawanie nowych firm, zwłaszcza w obszarze wysokiej technologii. Ponadto dla pobudzenia przedsiębiorczości i innowacyjności państwo tworzy właściwą infrastrukturę w postaci jednostek, które zajmują się działalnością informacyjną i promocyjną, doradczą i szkoleniową oraz kojarzą ze sobą podmioty zgłaszające zarówno popyt na nowe rozwiązania, jak i reprezentujące ich podaż. Pomagają one małym

[337] Szczegółowy opis ww. obszarów spójności opisany został w rozdziale 3 niniejszej publikacji.

i średnim przedsiębiorstwom w pozyskiwaniu środków finansowych, udzielając dotacji z programów rządowych, poręczeń, kredytów i pożyczek lub pośredniczące w ich udzielaniu. Ponadto dokonują dopłat do pożyczek i kredytów zaciągniętych w bankach na cele rozwojowe, m.in. zakup licencji krajowych i zagranicznych, zakup i montaż maszyn i urządzeń, budowę i rozbudowę lub modernizację budynków niezbędnych do wdrażania innowacji[338].

Proces kształtowania się sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MŚP) przebiega różnie w różnych krajach. Jego specyfika zależy od osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego odmiennej promocji i wspierania tego sektora przez państwo, różnej kultury przedsiębiorczości, tradycji, stosunku społeczeństwa do inicjowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Sektor MŚP awansował do rangi najistotniejszego sektora polskiej gospodarki, dającego zatrudnienie dwóm trzecim pracowników i generującym około 50% PKB[339]. Dlatego efekt wysokich standardów prowadzenia polityki publicznej oraz polityki regionalnej państwa jest tak istotny dla tej grupy przedsiębiorców.

W Polsce przyjęto podstawowe akty prawne, dotyczące zasad udzielania pomocy ze środków publicznych, dostosowując prawodawstwo polskie do wspólnotowego. Do małych i średnich przedsiębiorstw skierowana została tzw. pomoc horyzontalna oraz regionalna. Dopuszczalna stała się przez to jedynie pomoc udzielana na warunkach określonych przez Unię Europejską. Traktat o UE daje podstawy prawne wspólnotowej polityki przedsiębiorczości. Zapisano w nim, że Wspólnota ma działać na rzecz kreowania sprzyjających warunków współpracy między nimi, jak również między nimi a ośrodkami badawczymi i uniwersytetami (art.30). Kontynuację stanowi Traktat Amsterdamski, zwłaszcza w części mówiącej o walce z bezrobociem, przez poprawę efektywności funkcjonowania podmiotów rynkowych. Ukoronowaniem wydaje się jednak przyjęcie Europejskiej Karty Małych i Średnich Przedsiębiorstw (szczyt Rady Europejskiej w Santa Maria de Ferba, czerwiec 2000 r.), w której jako działania priorytetowe, służące pobudzeniu przedsiębiorczości, wskazano:

---

[338] S. Ślusarczyk, Aktywność marketingowa małych i średnich przedsiębiorstw, Warszawa 2009, s. 32-33.

[339] Ibidem, s. 20.

- uproszczenie procedur rejestracji przedsiębiorstw oraz regulacji prawnych odnośnie ich działalności i funkcjonowania na jednolitym rynku,
- promowanie kształcenia zawodowego i ustawicznego oraz rozwój edukacji i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości,
- poprawę dostępu do nowych technologii, w tym usług elektronicznych oraz promocję,
- stymulowanie rozwoju środowisk przedsiębiorczości zdolnych do skutecznej reprezentacji swoich interesów na forum regionalnym, krajowym i wspólnotowym,
- rozwój e-biznesu i wysokiej jakości systemów wspierania przedsiębiorstw.

Potwierdzeniem przyjętego kierunku były zapisy Strategii Lizbońskiej, która wymienia tworzenie warunków umożliwiających powstawanie i rozwój firm, głównie innowacyjnych jako fundamentalne działanie na rzecz stymulowania przedsiębiorczości. Realizowane przez UE wieloletnie programy wsparcia stanowią element długookresowej strategii rozwoju[340].

Ważnym elementem budowy jednolitego rynku UE jest polityka związana z uruchomieniem programów wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zmiany zachodzące we współczesnej gospodarce sprawiają, iż aby konkurować na rynku globalnym, trzeba uzyskać przewagę konkurencyjną, której źródłem są czynniki specyficzne, stanowiące wartość dodaną do ogólnie przyjętego standardu. Wspólnotowa polityka wspierania przedsiębiorstw w swych celach uwzględnia te wymogi. Przedsiębiorczość, czyli aktywność działań na rzecz coraz lepszego poznania możliwości i szans płynących z otoczenia oraz niwelowanie zagrożeń i pokonywanie trudności, jest właściwym sposobem realizacji wspólnotowej strategii na poziomie narodowym i regionalnym[341]. To przemiany jakościowe mają stanowić o poziomie konkurencyjności systemów gospodarczych. Zarówno Strategia Lizbońska, jak i Proces Boloński czy Europejska Strategia Zatrudnienia, a także Europejska karta Małych przedsiębiorstw,

[340] Ibidem, s. 20.

[341] Ibidem, s. 20.

podkreślają istotę tzw. czynników miękkich (wiedzy, informacji, wykształcenia, elastyczności i szybkości dostosowań w budowaniu przewagi konkurencyjnej. Ich rola będzie nieustannie rosnąć we współczesnym, liberalizującym się i coraz bardziej standaryzującym się świecie. Stanowią one elementy różnicujące produkty i usługi. Są trudne do ujednolicenia, mają bowiem charakter dóbr heterogenicznych. Wielokrotnie o ich wartości decydują pewne cechy miejsca, w którym zostały ukształtowane[342].

Zanim polskie przedsiębiorstwa sektora MŚP otrzymały możliwość korzystania z funduszy strukturalnych UE, miały szansę na zdobycie doświadczeń w staraniach o zwrot znacznej części inwestycji rozwojowych, uczestnicząc w pomocowych programach PHARE. Z szansy tej jednak nie skorzystały w pełni, ponieważ jak wskazują badania T. Kraśnickiej, po przystąpieniu do UE zaledwie jedna trzecia małych przedsiębiorstw zna formy wspierania przedsiębiorczości, a tylko niewielka cześć z nich korzysta[343].

W celu pobudzenia aktywności gospodarczej sektora MŚP w Polsce oraz wzrostu jego konkurencyjności na rynku UE, została utworzona Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Za jej pośrednictwem przedsiębiorcy mogą otrzymać pomoc w postaci dotacji na dofinansowanie usług szkoleniowych, doradczych, informacyjnych, a także inwestycyjnych.

Dużą rolę w realizacji polityki wspierania sektora MŚP mogą i powinny spełniać samorządy: gospodarczy i terytorialny. Jest to dobry przykład efektu spill-over w zakresie prowadzenia polityki publicznej. Polityka samorządowa może skutecznie uczestniczyć w promowaniu rozwoju przedsiębiorczości, realizacji polityki gospodarczej oraz organizowaniu finansowania przedsięwzięć gospodarczych. Samorząd terytorialny posiada możliwość zastosowania wielu instrumentów wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, tj. tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje, pomoc w kontaktach zagranicznych. Właściwa realizacja wspólnotowej strategii na poziomie narodowym i regionalnym wymaga jednak

---

[342] Ibidem, s. 21.

[343] T. Kraśnicka, Rozwój małych przedsiębiorstw i formy ich wspierania [w:] E. Bittnerowa [red.], Innowacyjność i wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw warunkiem ich dalszego rozwoju, Poznań 1997, s. 106-107.

znacznego postępu w innowacyjnej restrukturyzacji przedsiębiorstw i zlikwidowania opóźnień w rozwoju informacyjnej instytucyjnej infrastruktury biznesu, zwłaszcza w sferze badawczo-rozwojowej, ukierunkowanej na intensyfikację tek eksponowanej w Strategii Lizbońskiej innowacyjności przedsiębiorstw. MŚP potrzebują wsparcia ze strony administracji państwowej i organizacji pozarządowych. Odczuwa się brak wspierających się wzajemnie nowoczesnych oddziaływań związanych z technologią, marketingiem i finansami. Szczególnie pozytywne skutki w rozwiązywaniu tych ważnych problemów może przynieść zintegrowanie wykorzystanie środków, stwarzających zachętę do inwestowania w innowacje, marketing i podejmowanie przedsiębiorczego ryzyka. Również pozytywnie należy ocenić rządowy dokument „Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw". W celu ograniczenia utrudnień w tworzeniu i rozwoju małych i średnich firm w programie tym przyjęto działania ułatwiające procedury rejestracji działalności i zmiany w prawie pracy, znacznie upraszczające rozliczenia podatkowe, sprawozdawczości i ubezpieczeń społecznych, poprawę otoczenia prawnego i administracyjnego MŚP, wspieranie integracji firm oraz działalności na rynku międzynarodowym. Z kolei wsparcie w Polsce dla sektora MŚP w postaci pomocy publicznej jest nadal relatywnie niskie i oscyluje w granicach 1-3% całości pomocy publicznej. W krajach „starej" UE wskaźnik ten wynosi 10%. Znalazło to pełne odzwierciedlenie w pomocy publicznej na B+R[344].

Chociaż warunki funkcjonowania małych i średnich firm na przestrzeni ostatnich kilku lat poprawiły się, to ciągle pozostały liczne bariery ich rozwoju. Nie udało się wiele przedsięwzięć mogących podnieść znaczenie gospodarcze MŚP[345]. W tej sytuacji niezbędne staje się pozytywnie nastawienie administracji publicznej dla sektora MŚP oraz wysokie standardy ich wzajemnych relacji.

Z badań przeprowadzonych przez CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej na zlecenie PARP wynika, że wiele istotnych barier rozwojowych związanych jest ze złymi standardami w panującymi w administracji państwowej tj. np.:

- niezrozumiałe instrukcje wypełniania wniosków,

[344] D. Miłoszewicz, Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Polsce, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw" 2004, nr 5.

[345] S. Ślusarczyk, Aktywność marketingowa… op cit, s. 22.

- brak łatwego dostępu do doradztwa podczas wypełniania wniosku,
- trudne do spełnienia wymogi formalne,
- niewystarczający dostęp do informacji o formach i rodzaj pomocy oraz o warunkach, jakie powinno spełniać przedsiębiorstwo,
- niepodanie odpowiednim wyprzedzeniem czasowym informacji o formach i rodzaju pomocy oraz warunkach, jakie powinno spełniać przedsiębiorstwo[346].

Ograniczenie wymienionych barier jest niezbędne w celu większego pobudzenia sektora MŚP. Dlatego należy podjąć stosowne przedsięwzięcia zmierzające do wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia niektórych barier. Z pewnością istotne są tutaj elementy „rozlewania się" standardów w zakresie uproszczenia przepisów prawa, lepszej obsługi administracyjnej na wszystkich szczeblach instytucji państwowych. Mimo występujących trudności, przedsiębiorstwa starają się nie zaprzepaścić szansy sfinansowania projektów rozwojowych z przyznany im funduszy strukturalnych.

Reasumując należy podkreślić, iż bardzo ważna jest postawa i polityka państwa, które powinno wspierać rozwój małych i średnich przedsiębiorstw przez uproszczenie regulacji prawnych i systemu podatkowego oraz zwiększenie dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania[347].

GOOD GOVERNANCE[348] JAKO NOWE NARZĘDZIE WPROWADZANIA STANDARDÓW W ZARZĄDZANIU ADMINISTRACJĄ PAŃSTWOWĄ ZAPISANĄ W POLITYCE SPÓJNOŚCI UE

Good governance to przede wszystkim umiejętność efektywnego zarządzania władz publicznych, tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego oraz demokratyzacja –

[346] Ibidem. s. 25.

[347] Ibidem, s. 25.

[348]Good governance - najbardziej czytelna wydaje się być definicja UNDP gdzie governance jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych, oraz mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych.

czyli przejrzystość funkcjonowania władz i zdolność do włączania obywateli w funkcjonowanie państwa[349].

Wprowadzanie zmian wymaga entuzjazmu i wiedzy realizatorów, ale przede wszystkim dobrze zarządzanych struktur władzy współpracujących z silnym społeczeństwem obywatelskim. Konieczne staje się korzystanie z materiałów opracowanych przez MRR oraz m.in. przez Bank Światowy. Z tych dokumentów można wysnuć następujące wnioski:

- pod względem jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i jej niezależności od presji politycznych, jakości tworzenia i wdrażania polityki oraz wiarygodności zaangażowania rządu w realizację tej polityki Polska znajduje się za państwami UE-15. Za Polską plasują się tylko Bułgaria i Rumunia,

- pobudzaniu aktywności organizacji pozarządowych jako istotnych składowych procesu rządzenia, nie towarzyszy dynamika wzrostu liczby członków[350],

- pod względem aktywności obywateli Polacy zajmują ostatnią pozycję wśród państw UE,
- niska partycypacja społeczna, ograniczanie dostępu do rzetelnej wiedzy o działalności administracji publicznej, brak komunikacji i wymiernej, efektywnej współpracy nie sprzyja podejmowaniu jakichkolwiek prób wdrażania strategii rozwoju mających na celu dokonywanie zmian gospodarczych i społecznych,

- Bank Światowy w przeprowadzonych badaniach wykazał największe słabości polskiego systemu administracyjnego w zakresie: posługiwania się systemem zarządzania w oparciu o wyniki, koordynowania cząstkowych strategii rozwojowych[351], zarządzania własnymi zasobami ludzkimi. Spośród państw Europy Środkowo – Wschodniej i krajów bałtyckich Polska osiąga najgorsze wskaźniki w tym zakresie.

---

[349] http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Konferencja_poswiecona_wprowadzaniu_zasady_goodgovernance_w_Polsce2409.

[350] Spada liczba wolontariuszy: z 23% w 2005 r. do 13,2% w 2007 r. (według stowarzyszenia Klon/Jawor).

[351]Według European Social Survery- Słabość zarzadzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej to: duża rotacja związana z kadencyjnością władz, co powoduje przerwy i zmiany w strategiach i planach rozwojowych, brak systemów motywacyjnych i odejścia od czysto biurokratyczno-administracyjnego zarządzania rozwojem.

Polską administrację publiczną charakteryzują niekorzystne cechy, takie jak: niski potencjał do zarządzania programami i strategiami rozwoju, brak odpowiednich mechanizmów niezbędnych do monitorowania oraz ewaluacji i kontroli realizacji zadań publicznych, a także koncentrowanie się na wartościach nakładów, wydatków i procedurach biurokratycznych, to realizacja długookresowych strategii rozwoju staje się mało prawdopodobna.

Kenneth Joseph Arrow, jeden z najwybitniejszych ekonomistów XX wieku, laureat nagrody Nobla z ekonomii (1972 r.) powiedział: „*Obecnie zaufanie ma bardzo wymierną wartość pragmatyczną. Zaufanie to środek zmniejszający tarcie wewnątrz systemu społecznego. Jest to niezwykle wydajny instrument, możliwość polegania na słowie partnera w interesach pozwala oszczędzić wielu problemów. Niestety nie jest to towar, który można łatwo kupić. Zaufanie oraz pokrewne wartości, takie jak lojalność i prawdomówność stanowią przykład czegoś, co ekonomiści nazywają „wartościami ubocznymi" – externalities. Każda z tych wartości jest towarem, każda ma realną, praktyczną, ekonomiczną wartość; każda zwiększa wydajność systemu, pozwala produkować więcej dóbr. Jednak nie są to towary, których wymiana na wolnym rynku jest technicznie możliwa, czy nawet uzasadniona (…). Wyniki badań wskazują, iż w społeczeństwach opóźnionych w zakresie rozwoju gospodarczego brak jest wzajemnego zaufania*"[352].

Ostatnie zdanie dotyczące powiązań wzajemnego zaufania oraz rozwoju gospodarczego, budzi refleksję nad znaczeniem trendu w naukach organizacji i zarządzania, związanego z zarządzaniem zaufaniem dla rozwoju systemów zarządzania jakością urzędów administracji publicznej.

Wydaje się tezą bezdyskusyjną stwierdzenie, że urzędy administracji publicznej, bez względu na formę, rodzaj, zakres kompetencyjny, są organizacjami o szczególnym znaczeniu w postrzeganiu zaufania publicznego.

W naszym społeczeństwie dominuje opinia, że w relacjach z większością ludzi należy zachować znaczną ostrożność. Prawie co drugi Polak deklaruje też nieufność do nieznajomych. Należy jednak pamiętać, że postawy te zmieniają się ostatnio na lepsze. Ponadto od sześciu lat na wysokim poziomie utrzymuje się zaufanie w sferze prywatnej –

---

[352] K. J. Arrow , The Limits of Organization, New York, W.W. Norton and Company, 1974.

zdecydowana większość rodaków darzy zaufaniem ludzi, z którymi łączy ich pokrewieństwo, znajomość, wspólna praca, sąsiedztwo lub więzi parafialne. Zestawienie wyników sondaży z ostatnich sześciu lat ukazuje, że w postawie Polaków wobec uwzględnionych w badaniu instytucji życia publicznego niezmiennie silniejsze jest zaufanie niż nieufność. Charakterystyczne jest także to, że systematycznie rośnie liczba instytucji, w stosunku do których zaufanie przeważa nad nieufnością: w 2002 r. było ich jedenaście, w 2004 – dwanaście, w 2006 – szesnaście, a w 2008 – dwadzieścia. Niewątpliwie świadczy to o stopniowej poprawie stanu zaufania społecznego w sferze publicznej[353].

Zwraca uwagę fakt, że w latach 2002-2008 systematycznie, choć w różnym stopniu, rośnie zaufanie Polaków do władz lokalnych, urzędników administracji publicznej oraz związków zawodowych. Z kolei w latach 2004-2008 odnotowano wzrost zaufania do UE, policji, sądów, rządu, Sejmu i Senatu oraz partii politycznych. W latach 2006-2008 poprawił się ponadto stosunek Polaków do wojska, telewizji i prasy, a niewielki spadek zaufania odnotowano jedynie w odniesieniu do harcerstwa, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz IPN. Stan zaufania społecznego w sferze publicznej jest obecnie najlepszy w ostatnich sześciu latach. Pozytywne zmiany są szczególnie widoczne w porównaniu z sytuacją w roku 2004, kiedy odnotowano wyraźne pogłębienie kryzysu legitymizacji instytucji władzy wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej. Trzeba jednak pamiętać, że parlament – pomimo poprawy notowań – nadal zajmuje jedno z najniższych miejsc w rankingu zaufania społecznego obok partii politycznych, którym Polacy najczęściej nie ufają. Sytuacja ta jest zapewne jednym z czynników blokujących rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce[354].

4.7.3. NAJWAŻNIEJSZE DYLEMATY PROWADZENIE POLITYKI PUBLICZNEJ W POLSCE

POLITYKA PUBLICZNA – ISTOTA POJĘCIA

Niewątpliwie polska polityka powinna w maksymalnym stopniu odpowiadać polskim realiom i starać się w pierwszej kolejności znajdować rozwiązania do specyficznych dla

[353] I. Kozera, Diagnoza modelu…op. cit., s. 53.

[354] Ibidem, s. 53-55.

Polski problemów[355]. Dzisiejsza konkurencyjność i globalizacja w bardzo silnym stopniu wpływa na kształtowanie polityk narodowych. Dla rozwoju przedsiębiorczości w kraju bardzo dużą rolę odgrywa konkurencyjność, którą tworzą same przedsiębiorstwa, ale przy olbrzymim udziale państwa i jego instytucji. Polityka publiczna jest pojęciem nieco obcym w naszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, jak i prawnej. Powszechnie Polacy rozumieją słowo „polityka" w kategoriach wykonywania władzy oraz umiejętności rządzenia państwem[356].

Arystoteles w swojej „Etyce nikomachejskiej" traktował politykę jako umiejętność rządzenia państwem oraz rozsądek, które przenikają się w różny sposób[357]. Inne nieco ujęcie polityki można odnaleźć w społecznej nauce Kościoła, gdzie wyróżnia się dwa podstawowe znaczenia pojęcia „polityki". Charakteryzuje się ją jako dążenie do uczestniczenia w sprawowaniu władzy w państwie, czyli do jej uzyskania, utrzymania lub odzyskania. Polityka to także dążenie do dobra wspólnego. Kościół nie przeciwstawia tych dwóch znaczeń, lecz wskazuje na istniejący między nimi ścisły związek. Jeśli bowiem moralną racją uczestniczenia w sprawowaniu władzy jest służba na rzecz dobra wspólnego, to z drugiej strony – służba temu dobru jest efektywniejsza wówczas, gdy ma miejsce uczestnictwo we władzy państwowej[358].

Polityka publiczna w powyższym kontekście jest procesem tworzenia planu działania przez uprawnione do tego jednostki, organy, a także opracowanie mechanizmu wdrożenia planu w życie. Pojęcie „polityki publicznej" związane jest z planowaniem, jakiego podejmuje się administracja w procesie zaspokajania potrzeb publicznych. Polska administracja publiczna zajmuje się z jednej strony wykonywaniem polityki państwa, z drugiej zaś wykonywaniem polityki samorządu. To rozdzielenie wynika z logiki podziału zadań w państwie, jaki zaszedł w związku z procesem decentralizacji. W nauce administracji publicznej rozpatruje się pojęcie administracji publicznej w różnych kontekstach. Jednym z nich jest właśnie kontekst polityczny, w którym administracja to generalnie wykonywanie polityki, czyli rządzenie. Z innej jednak strony administrowanie

---

[355] T. Borodzicki, Polityka wspierania klastrów, Gdańsk 2004.

[356] R. Szczepanowski, Polityka publiczna w działaniu administracji … op. cit, s. 3.

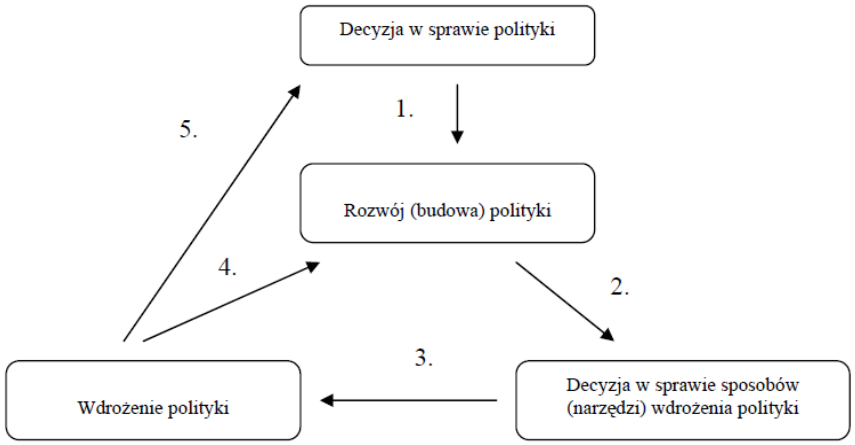
[357] Zob. Arystoteles; Etyka nikomachejska; wyd. PWN, Warszawa 1982.

[358] Ibidem, s. 3.

sprawami publicznymi to także, a może przede wszystkim, realizowanie potrzeb publicznych. Administracja publiczna jest tą częścią aparatu władzy, która odpowiada za podejmowanie działań na rzecz społeczeństwa[359].

Zgodnie z cyklem tworzenia polityki publicznej wyróżnia się pięć różnych działań, które muszą zajść, aby polityka ta powstała oraz została wprowadzona w życie. Cały proces tworzenia polityki odzwierciedla poniższy schemat zaczerpnięty z publikacji autorstwa Mirosława Grochowskiego i Michała Ben-Gera[360].

Schemat nr 2. Konstrukcja polityki publicznej.



Źródło: M. Grochowski, M. Ben-Gera, How to be a better policy advisor? Manual; wyd. NISPAcee, Bratysława 2002.

Polityka publiczna ma bardzo wiele wspólnego z planowaniem w administracji publicznej. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że podstawą działania administracji publicznej w kontekście zaspokajania potrzeb obywateli jest właśnie planowanie, czyli proces prowadzący do ustanowienia planu. W administracji publicznej planuje się zagospodarowanie przestrzenne, ochronę środowiska, budżet oraz wiele innych spraw wynikających ze specyfiki zadań administracji. Działanie władz państwowych przekłada się na działalności władz samorządowych właśnie poprzez tworzenie programów, planów, założeń oraz innych dokumentów, które określają pewien kierunek rozwoju państwa jako całości lub też poszczególnych sektorów. Plan jako efekt

[359] Ibidem, s. 4.

[360] M. Grochowski, M. Ben-Gera; How to be a better policy advisor? Manual; wyd. NISPAcee, Bratysława 2002, s. 26.

planowania jest szczególnym rozstrzygnięciem, którego przygotowanie wymaga zastosowania specjalnej procedury. W planowaniu można wyróżnić trzy podstawowe fazy: projektowanie (proponowanie), wykonanie oraz kontrolę. Poszczególne elementy stanowią zamknięty cykl. Kontrola zaś stanowi ostatnie ogniwo cyklu[361].

POLITYKA REGIONALNA PAŃSTWA W KONTEKŚCIE POLITYKI RZĄDOWEJ

W odniesieniu do planowania polityki regionalnej państwa można sformułować kilka głównych dylematów. Odpowiedz na te dylematy ma zasadnicze znaczenie dla określenia definicji polityki regionalnej państwa, zakresu jej oddziaływania, a także może ułatwić wskazanie jej najważniejszych zasad i celów działania.

I DYLEMAT

- Czy polityka regionalna państwa to polityka regionalna rządu? Czy jest to wspólna polityka realizowana przez rząd i samorządy województw czy też suma wszystkich działań regionalnych realizowanych przez rząd i samorządy terytorialne?

Jednym z głównych dylematów polityki regionalnej państwa jest to, czy ma być to polityka regionalna rządu, której zadania mogą być realizowane w wyniku współpracy administracji rządowej z samorządami terytorialnymi, na przykład poprzez powierzanie zadań rządowych do realizacji przez podmioty samorządowe? A może jest to suma wszystkich działań rozwojowych w regionach podejmowanych przez wszystkie jednostki administracji publicznej, zarówno rządowe, jak również samorządów terytorialnych? Czy też powinna być to wspólna polityka, która zawiera tylko te działania, które zostały zawarte w dokumencie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), i które są wynikiem strategicznej współpracy między rządem i samorządami terytorialnymi (w szczególności miedzy rządem reprezentowanym przez MRR i samorządami terytorialnymi reprezentowanymi przez samorządy województw)?[362]

Wydaje się, że polityka regionalna państwa powinna być wspólną polityką regionalną rządu i samorządów województw. Oznacza to współpracę w zakresie programowania i realizacji tej polityki miedzy rządem i województwami. Obok tak rozumianej polityki

[361] R. Szczepanowski, Polityka publiczna w działaniu…op cit, s. 5.

[362] T. Grosse, Cele i zasady polityki regionalnej państwa, s. 9.

regionalnej państwa mogą funkcjonować osobne działania rządu lub regionów mające znaczenie dla rozwoju regionalnego, nie będące jednak częścią polityki regionalnej państwa. Choć wspomniana polityka wymaga porozumienia miedzy rządem a regionami, to jej ramy instytucjonalne, główne kierunki działania i instrumenty powinny być przygotowane przez rząd. Powinna być ona również w największym stopniu finansowana z budżetu państwa. Samorządy mogą, a nawet powinny, współfinansować cześć priorytetów. Oznacza to w praktyce, że rząd musi przygotować odpowiednie instytucje dla tej polityki (np. kontrakty, programy itp.), koordynować zasadnicze działania programowe, zabezpieczyć główne środki finansowe itp. W zakresie programowym istnieje potrzeba opracowania przez rząd strategii rozwoju regionalnego. Jak wcześniej wspomniano, Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 w niewystarczający sposób wskazuje cele szczegółowe i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym. Nie określa zasad ani kryteriów wsparcia finansowego w ramach polityki regionalnej państwa itp. Wspomniana strategia, choć powinna być konsultowana z samorządami województw byłaby przyjęta przez rząd i powinna odzwierciedlać rządowe podejście do priorytetów polityki regionalnej państwa[363]. Wszystkie opisane wyżej elementy doskonale pokazują jak powinien wyglądać klasyczny efekt spill-over.

II DYLEMAT

- Czy polityka regionalna państwa powinna być faktycznie ograniczona do realizacji (części) polityki spójności UE? Czy powinna realizować wspólnie cele i kierunki polityki unijnej i krajowej polityki regionalnej, czy też powinna być całkowicie niezależna od polityki spójności UE?[364]

Jak się wydaje, z uwagi na dominacje polityki spójności UE w działaniach rozwojowych w Polsce, duże znaczenie miałoby wyodrębnienie i wzmocnienie działań krajowych na rzecz rozwoju regionalnego. Chodzi zwłaszcza o niezależne od europejskich instrumenty i linie finansowania. Autorzy jednego z dokumentów rządowych przygotowującego założenia dla KSR[365] wskazują na potrzebę systemowej „emancypacji"

[363] Ibidem, s. 9.

[364] Ibidem, s. 10.

[365] Tezy i założenia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Nowa koncepcja polityki regionalnej, wersja 2, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s 11.

polityki krajowej oraz rozluźnienia relacji podporządkowania celów krajowych celom europejskiej polityki regionalnej. Proponowana nazwa dla nowej średniookresowej strategii polityki regionalnej państwa to KSRR. Wspomniana nazwa odnosi się do najważniejszego obecnie dokumentu strategicznego w zakresie polityki rozwoju w Polsce, tj. KSRR[366]. Jednocześnie podkreśla znaczenie krajowych działań rozwojowych w polityce regionalnej państwa, a więc autonomicznych względem polityk unijnych. Warto jednak zauważyć, ze polityka regionalna państwa zgodnie z unijną zasadą subsydiarności może być wspierana przez działania programów regionalnych UE. Chodzi jednak o to, aby przywrócić tym działaniom ich rolę subsydiarną, a więc nie zastępującą krajową politykę regionalną, jak to ma miejsce obecnie[367].

III DYLEMAT

- Kolejnym dylematem jest kwestia zakresu celów polityki regionalnej państwa. Skoro zasadnicze znaczenie dla ich formułowania ma mieć rząd, czy powinny być to cele istotne dla pobudzania rozwoju całego kraju i realizowania innych polityk państwa (np. sektorowych, anty-kryzysowych itp.)? Czy też raczej powinny zmierzać do wspierania regionów i celów rozwojowych projektowanych przez samorządy województw?

Jak się wydaje, polityka regionalna państwa powinna realizować oba te kierunki działania. Przede wszystkim powinna bezpośrednio wspierać rozwój regionów. Zarówno w zakresie celów, które rząd uzna jako ważne z punktu widzenia całości kraju (a więc nie tylko samego regionu), jak również może wspierać cele rozwojowe proponowane przez same samorządy województw. Ponadto, polityka regionalna państwa powinna umożliwiać realizacje strategicznych działań w zakresie innych działań rządowych, które mogą mieć skutki dla rozwoju regionalnego lub powinny być wdrażane przy współpracy z samorządami województw[368].

---

[366] Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

[367] T. Grosse, Cele i zasady polityki … op. cit., s. 10.

[368] Ibidem, s. 11.

IV DYLEMAT

– Następny dylemat dotyczy tego, czy podstawowym celem polityki regionalnej państwa powinno być dążenie do podniesienia konkurencyjności regionów i całego kraju, zwłaszcza na arenie międzynarodowej, czy też raczej wyrównywanie szans rozwojowych, a więc pomoc dla regionów słabiej rozwijających się?[369]

Wspomniany dylemat jest wielokrotnie przytaczany w dokumentach dotyczących prac nad nową koncepcja polityki regionalnej państwa oraz projektem KSRR[370]. KSRR w części dotyczącej rozwoju regionalnego i podniesienia spójności terytorialnej (priorytet 6) łączy oba cele rozwojowe. Podkreśla potrzebę jednoczesnego tworzenia warunków dla rozwoju konkurencyjności wszystkich regionów z dążeniami do wyrównywania szans rozwojowych województw i spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej kraju[371]. Jest to ważna wskazówka dla dalszych prac nad KSRR i oznacza to, że oba wspomniane cele powinny być realizowane łącznie. Istnieją również poważne argumenty merytoryczne, które uzasadniają takie stanowisko. Przede wszystkim z punktu widzenia polityki regionalnej państwa ryzykowne jest dążenie do podziału celów i instrumentów polityki regionalnej wobec województw najsilniejszych i najsłabiej rozwijających się. Może to bowiem prowadzić do dychotomii instrumentów politycznych, na przykład zorientowanych na rozwój konkurencyjnej gospodarki wobec obszarów określanych jako „lokomotywy" wzrostu oraz skierowanych na wsparcie tradycyjnych sektorów w województwach słabiej rozwijających się. W konsekwencji może to utrwalić dualizm rozwoju gospodarczego między tymi regionami i utrudnić osiąganie spójności wewnątrz kraju. Podwyższanie konkurencyjności regionalnej dotyczy nie tylko regionów najsilniejszych, ale może i powinno być realizowane także wobec tych najsłabszych. Oznacza to, że cel konkurencyjności regionalnej powinien być celem horyzontalnym i odnosić się do wszystkich województw. W ten sposób będzie również pełnił istotą rolę dla zwiększania spójności i wyrównywania poziomu rozwoju między poszczególnymi

[369] Ibidem, s. 11.

[370] Tezy i założenia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Nowa koncepcja polityki regionalnej, s. 33-36; Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej, Raport podsumowujący wyniki badania ankietowego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 14-16, 35-38.

[371] Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, s. 73.

województwami. Jednocześnie polityka regionalna państwa powinna wspierać rozwiązywanie szczególnych problemów rozwojowych określonych województw, które są dla nich barierami rozwoju lub odpowiadają za utrwalone dysproporcje gospodarcze i społeczne w Polsce. W ten sposób strategiczna interwencja polityki regionalnej państwa służyć może wyrównywaniu poziomu rozwoju, jak również usuwaniu barier dla podwyższenia regionalnej konkurencyjności. Warto jednocześnie zauważyć, że obszarami strategicznej interwencji polityki państwa mogą być zarówno najsłabsze, jak również te najlepiej rozwijające się województwa[372].

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy zauważyć, że projektując główne cele KSRR należy dążyć do łączenia w każdym z celów działań zorientowanych na podwyższanie konkurencyjności z wyrównawczymi. W ramach poszczególnych celów należy także elastycznie łączyć działania skierowane do najlepszych i najsłabszych województw. Wreszcie, KSRR nie powinna dzielić celów miedzy regiony najsłabiej i najlepiej rozwijające się.

Podsumowując dylemat dotyczący wyboru między wspieraniem konkurencyjności i wyrównywaniem szans polityki regionalnej państwa, trzeba odnieść się do dość kontrowersyjnej tezy znajdującej się w przygotowywanej koncepcji KSRR. Chodzi o założenie, że zadanie związane z podwyższaniem regionalnej konkurencyjności należy głównie do obowiązków samorządów województw[373], natomiast domeną aktywności rządu jest wyrównywanie szans. Jest to prawdopodobnie związane z chęcią powstrzymywania się państwa od nadmiernego ingerowania w konkurencje między regionami, co wynika z zasady nieingerowania w funkcjonujące mechanizmy rynkowe[374]. Trudno jednak nie zauważyć, że pomoc rządu dla rozwoju konkurencyjności regionalnej, zwłaszcza w wymiarze międzynarodowym jest wskazana zarówno dla najsłabszych, jak również najwyżej rozwijających się województw. Jest to również powiązane z kluczowym zadaniem państwa w dobie globalizacji, jakim jest dążenie do zapewnienia rozwoju gospodarczego i konkurencyjności kraju w wymiarze międzynarodowym[375].

---

[372] T. Grosse, Cele i zasady polityki…, op. cit., s. 12.

[373] Tezy i założenia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Nowa koncepcja polityki regionalnej, s. 17.

[374] Ibidem, s. 14.

[375] Szerzej na ten temat: P. Evans, Embedded Autonomy, Princeton University Press, Princeton 1995.

Decydującym czynnikiem jest tutaj umiejętność zachowania sterowności nad procesami ekonomicznymi i społecznymi w obliczu globalizacji i zaostrzonej konkurencji gospodarczej. Polityka państwa jest zdaniem specjalistów[376] głównym czynnikiem warunkującym korzystne włączenie danego kraju w nurt gospodarki globalnej. Odpowiada również za kształtowanie warunków dla rozwoju nowych kierunków działalności gospodarczej i formowania nowych rynków, zwłaszcza w segmentach innowacyjnej i wysoko zaawansowanej technologicznie gospodarki[377].

V DYLEMAT

- Ostatni dylemat dotyczy sposobu projektowania celów polityki regionalnej państwa.
  Czy powinny mieć one charakter horyzontalny czy też punktowy, skierowany do wybranej grupy województw w zależności od ich specyficznych problemów rozwojowych?[378]

Warto zauważyć, że jednym z głównych zarzutów stawianych wobec poprzedniej średniookresowej strategii regionalnej państwa (tj. Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006) było to, że w istocie jej cele miały charakter horyzontalny. Były więc adresowane do wszystkich województw, bez wystarczającego przestrzennego różnicowania interwencji państwa[379]. Jak się wydaje w nowej strategii polityki regionalnej państwa należy naprawić ten błąd. Oznacza to, że cele tej strategii powinny umożliwiać zróżnicowanie interwencji państwa w poszczególnych województwach w zależności od specyficznych uwarunkowań regionalnych. Warto zauważyć, że zgodnie ze Strategią Rozwoju Kraju niektóre cele mogą mieć w dalszym ciągu charakter horyzontalny, np. związany z tworzeniem warunków dla wzrostu konkurencyjności

---

[376] A. Z. Kamiński, B. Kamiński, Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji, Wydawnictwa TRIO, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 101-123, 236, 268-270.

[377] T. Grosse Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej, Studia Polityczne,2007 , nr 20, 35-62.

[378] T. Grosse, Cele i zasady polityki…op cit, s. 13.

[379] T. Grosse: Czy Polska potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego? Studia Regionalne i Lokalne, nr 4 (30), s. 31-47.

wszystkich regionów[380]. Jednak nie powinno to uniemożliwiać elastycznego różnicowania instrumentów pomocy, także w ramach celów odnoszących się do wszystkich regionów. Ponadto, inne cele powinny w większym stopniu umożliwiać różnicowanie przestrzenne wsparcia polityki regionalnej państwa[381].

CELE I PRIORYTETY ROZWOJU POLITYKI REGIONALNEJ ORAZ POLITYKI PUBLICZNEJ POLSKI

Określając cele zapisane w KSRR należy wziąć pod uwagę odpowiednie fragmenty obowiązujących dokumentów prawnych i strategicznych. Na przykład ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[382] stawia dwa główne cele polityce rozwoju:

- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju,
- zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, także w wymiarze regionalnym[383].

Należy zauważyć, że drugi spośród tych celów ma w dużym stopniu ukierunkowanie na wyrównywanie szans rozwojowych między poszczególnymi regionami kraju. Cele polityki rozwoju odnoszą się także do szeregu obszarów merytorycznych, które mogą być przedmiotem interwencji polityki rozwoju[384]. Wśród tych obszarów znajdują się także takie, które wspierają rozwój konkurencyjności kraju i regionów (np. zwiększanie konkurencyjności gospodarki, rozwój nauki i zwiększenie innowacyjności gospodarki,

[380] Por. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, s. 73.

[381] T. Grosse, Cele i zasady polityki…, op. cit., s. 13.

[382] Dz. U. Nr 227 poz. 1658.

[383] T. Grosse, Cele i zasady polityki…, op. cit., s. 34.

[384] Polityka rozwoju zapewnia spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna w szczególności w zakresie: 1) ochrony środowiska; 2) ochrony zdrowia; 3) promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych; 4) rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki; 5) rozwoju miast i obszarów metropolitarnych; 6) rozwoju obszarów wiejskich; 7) rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii; 8) rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego; 9) rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków; 10) stymulowania powstawania nowych miejsc pracy; 11) tworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej; 12) wspierania i unowocześniania instytucji państwa; 13) wspierania rozwoju przedsiębiorczości; 14) wspierania wzrostu gospodarczego; 15) zwiększania konkurencyjności gospodarki.

w tym rozwój sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii itd.). Wśród dokumentów strategicznych w największym stopniu do celów polityki regionalnej państwa odnoszą się: Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK) i Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO). Oba dokumenty wskazują na dwa główne cele polityki regionalnej:

- wzrost konkurencyjności polskich regionów,
- wyrównywanie szans rozwojowych województw. Strategia Rozwoju Kraju dodatkowo wskazuje na potrzebę sprzyjania spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej (co ma jednak wydźwięk zbliżony do wyrównywania szans rozwojowych). Poniżej przedstawiam zestawienie celów z tych dwóch dokumentów[385].

Tab. 1. Cele i priorytety polityki rozwoju regionalnego w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013.

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015.	**Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013.**
<u>Podniesienie konkurencyjności polskich regionów:</u> - wspieranie rozbudowy infrastruktury, - wykorzystywanie zasobów środowiska przyrodniczego jako potencjału rozwojowego, wsparcie dla ochrony i poprawy stanu materialnego dziedzictwa kulturowego, -wspieranie rozwoju infrastruktury naukowo-badawczej i edukacyjnej oraz działalności badawczo-rozwojowej, - wsparcie rozwoju instytucji szkoleniowych, - upowszechnianie dostępu do usług elektronicznych, - wspieranie rozwoju regionalnej przedsiębiorczości, - rozszerzanie zasięgu oddziaływania obszarów metropolitalnych oraz innych dużych miast.	<u>Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej (cel 5 NSRO):</u> -pełniejsze wykorzystanie potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich, - przyspieszenie rozwoju województw Polski Wschodniej, - przeciwdziałanie marginalizacji i peryferyzacji obszarów problemowych, - wspomaganie rozwoju współpracy terytorialnej.
<u>Wyrównywanie szans rozwojowych obszarów problemowych:</u> - wspieranie rozwoju infrastruktury, - wspieranie procesów modernizacyjnych i drobnej przedsiębiorczości, w tym usług, - wspieranie działań wykorzystujących specyficzne uwarunkowania rozwoju regionów, np. turystyczno-krajobrazowe, - wspieranie rozwoju sieci osadniczej i miejskiej, - wspieranie rozwoju mieszkalnictwa, -wspieranie samorządów i organizacji	

[385] T. Grosse, Cele i zasady polityki…, op. cit., s. 34.

pozarządowych.	
Obszary problemowe: - obszary wiejskie, - obszary koncentracji przemysłu, - obszary cechujące się niekorzystnymi warunkami położenia, - obszary wymagające szczególnych działań na rzecz poprawy stanu środowiska.	Obszary problemowe: - rewitalizacja zdegradowanych części miast, obszary poprzemysłowe i powojskowe, - województwa wschodniej Polski, - obszary objęte współpraca terytorialna (m.in. przygraniczne).

Źródło: T. Grosse, Cele i zasady polityki regionalnej państwa, s. 35-36.

Analiza ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz obu dokumentów strategicznych wskazuje na potrzebę uwzględnienia w nowej strategii polityki regionalnej państwa zarówno celu poprawy regionalnej konkurencyjności, jak również wyrównywania szans rozwojowych regionów oraz dążenia do spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Istnieje potrzeba sformułowania celu będącego podstawą dla ukierunkowanej przestrzennie interwencji polityki regionalnej państwa, a także przedstawienia listy najważniejszych obszarów problemowych. Jednocześnie lepszą podstawą dla dalszych prac programowych jest Strategia Rozwoju Kraju aniżeli NSRO. W Strategii przedstawiono bardziej klarownie i spójnie cele i priorytety polityki regionalnej państwa, a także propozycje głównych obszarów problemowych. Jednak zapisy Strategii wymagają w wielu miejscach uzupełnienia i uszczegółowienia[386].

4.7.4. REKOMENDACJE W ZAKRESIE ZMIAN W OBSZARZE OGÓŁU POLITYK PUBLICZNYCH UKIERUNKOWANYCH NA EFEKTYWNOŚĆ REALIZACJI CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

REKOMENDACJE W ZAKRESIE ODDZIAŁYWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI NA REALIZACJĘ POLITYKI PUBLICZNEJ PAŃSTWA ORAZ POLITYKI REGIONALNEJ

W oparciu o dwukierunkową analizę oddziaływania krajowej polityki publicznej na skuteczność i efektywność realizacji polityki spójności oraz zjawisko inwersji w tej kwestii, przedstawione zostaną poniżej rekomendacje biorące pod uwagę efekt spill-over standardów prowadzenia polityki ze szczebla UE na politykę Polską oraz zjawisko odwrotne, czyli wpływ polskiej polityki publicznej na politykę spójności UE. Transformacja postsocjalistyczna w Polsce w nierównym stopniu objęła zagadnienia gospodarcze i instytucjonalne. System instytucjonalny polskiej administracji nie

[386] Ibidem, s. 36.

przeszedł głębokich reform jakościowych, co skutkuje relatywnie niską efektywnością funkcjonowania, deficytem podejścia strategicznego, niewystarczającą zdolnością do zarządzania rozwojem. Sfera rozwoju regionalnego UE, z uwagi na skuteczność narzędzi i systemu zarządzania, wysoki poziom innowacyjności i znaczące nakłady finansowe, stanowi punkt wyjścia dla kształtowania instytucji i instrumentów polityki rozwoju regionalnego w wielu krajach. Jest to także doskonały przykład do naśladowania dla Polski. Można to nazwać szerokim, bo ponadnarodowym, efektem spill-over standardów prowadzenia polityk publicznych. Wszystkie państwa członkowskie UE, w tym Polska powinna czerpać dobre wzorce funkcjonowania administracji ukierunkowanej na efektywność realizacji celów. Polityka spójności UE przyczynia się do podniesienia sprawności i jakości funkcjonowania polskiej administracji poprzez tworzenie zupełnie nowej kultury administracyjnej opartej na wysokich standardach zarządzania środkami publicznymi – dobrym rządzeniu, wieloletnim finansowaniu, budżecie zadaniowym. Polityka spójności jest także czynnikiem wspomagającym proces decentralizacji w Polsce, na którym opiera się budowa przyszłego systemu polityki regionalnej.

Wraz z przystąpieniem do UE w 2004 r. i przyjęciem *acquis communautaire* Polska stała się podmiotem ponadnarodowej polityki regionalnej (polityki spójności UE) – jednej z ważniejszych polityk UE, która angażuje prawie jedną trzecią jej wspólnego budżetu. Od pięciu lat Polska korzysta ze znaczącego wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych – na realizację polityki spójności w latach 2004-2006 przeznaczono ponad 16 mld euro oraz ponad 85 mld euro w latach 2007-2013. Polska, będąca obecnie największym – spośród wszystkich państw członkowskich – beneficjentem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (prawie 20% budżetu polityki spójności na lata 2007-2013), stanowi doskonałe laboratorium skuteczności polityki spójności na wielu płaszczyznach – makroekonomicznej, społeczno – gospodarczej, instytucjonalnej[387].

Mimo przynależności Polski do grupy najbiedniejszych państw członkowskich UE, w ciągu ostatnich kilkunastu lat zaszły w Polsce pozytywne zmiany w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, w tym między innymi przyspieszenie wzrostu gospodarczego, wzrost zatrudnienia, zmiana struktury wykształcenia mieszkańców i wzrost udziału absolwentów wyższych uczelni, zmniejszanie się udziału pracujących

[387] Efekty polityki spójności w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 3.

w rolnictwie itd. Choć w 2008 r., na skutek kryzysu finansowego i postępującej globalnej recesji, tempo wzrostu gospodarczego w Polsce zostało ograniczone do 4,8% (wobec 6,7% w 2007 r.) i dalsze jego spowolnienie jest prognozowane na rok 2009, Polska – dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych przy wsparciu finansowym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi krajami Wspólnoty. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce (konkretne efekty rzeczowe i jakościowe dotyczą przede wszystkim interwencji polityk spójności w latach 2004-2006), jak również skalę i zasięg planowanych przedsięwzięć do 2013 roku, można przyjąć, iż polityka spójności stanowi zasadniczy czynnik wpływający na kształt uwarunkowań i przebieg procesów rozwojowych w Polsce[388].

Z jednej strony, polityka spójności, dzięki oddziaływaniu na podstawowe czynniki konkurencyjności gospodarki krajowej i regionalnej (przedsiębiorczość, innowacyjność, kapitał ludzki, poziom infrastruktury technicznej i społecznej), wpływa na poprawę sytuacji społeczno – gospodarczej w Polsce:

- polityka spójności jest czynnikiem wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, budowy społeczeństwa informacyjnego oraz wzmacniania sfery badań i rozwoju, za sprawą wdrażania – przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności – Strategii Lizbońskiej,

- w ujęciu makroekonomicznym polityka spójności oddziałuje na wzrost poziomu PKB na mieszkańca, wzrost poziomu zatrudnienia, spadek stopy bezrobocia, wzrost wydatków inwestycyjnych w strukturze budżetu państwa i JST,

- polityka spójności jest także nośnikiem zmian najważniejszych struktur społeczno-gospodarczych (struktura zatrudnienia, struktura PKB, struktura wydatków publicznych) i przestrzennych (zróżnicowanie poziomu rozwoju kraju w stosunku do średniej dla UE, zróżnicowanie między i wewnątrzregionalne). Z drugiej strony,

[388] Ibidem, s. 4.

polityka spójności UE przyczynia się do zmian instytucjonalnych i systemowych (konwergencji instytucjonalnej), ze szczególnym uwzględnieniem:

- sprawności i jakości funkcjonowania administracji,
- kształtowania kultury administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami publicznymi (programowanie strategiczne, wieloletnie zarządzanie strategiczne i finansowe, w tym monitoring, ewaluacja i kontrola),
- wzrostu znaczenia poziomu regionalnego (decentralizacja)[389].

Wartość dodana polityki spójności w Polsce może być również oceniania przez pryzmat efektywności krajowych polityk rozwojowych – polityki gospodarczej (strukturalnej) rządu, polityki regionalnej w wymiarze intra- i interregionalnym oraz polityk sektorowych (polityka infrastrukturalna, edukacyjna, społeczna, itd.). Polityka regionalna państwa to strategiczne działania podejmowane z inicjatywy rządu we współpracy z samorządami województw oraz innymi podmiotami władz samorządowych, które mają na celu poprawianie konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów, wyrównywanie szans rozwojowych regionów oraz dążenie do spójności ekonomiczno-społecznej i terytorialnej w skali kraju i poszczególnych województw[390]. Znaczenie polityki spójności dla realizacji celów rozwojowych w Polsce przejawia się między innymi faktem, że przedsięwzięcia współfinansowane ze środków UE stanowią gros inwestycji prorozwojowych realizowanych w kraju (w 2007 r. wydatki w ramach polityki spójności stanowiły prawie 35% wszystkich wydatków strukturalnych sektora publicznego w Polsce). Co więcej, działania realizowane przy udziale funduszy strukturalnych, często wykraczają poza zakres polityki krajowej, udostępniają nowe typy instrumentów czy adresują szersze grono grup docelowych[391].

Pozytywny wpływ polityki spójności na uwarunkowania i przebieg procesów rozwojowych w Polsce wiąże się także z realizacją długofalowych celów założonych w strategiach i wytycznych wspólnotowych (Strategia lizbońska, Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty) oraz dokumentach

[389] Ibidem, s. 4.

[390] T. Grosse, Cele i zasady polityki regionalnej…, op. cit., s. 14.

[391] Efekty polityki spójności …, op. cit., s. 5.

krajowych (Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006, Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, programy operacyjne). Polityka spójności stanowi wieloletnie ramy podejmowania inwestycji w czynniki długotrwałego wzrostu – silniejsze związanie polityki spójności z realizacją odnowionej Strategii Lizbońskiej ukierunkowuje interwencje w latach 2007-2013 wokół celów zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego oraz wzrostu i poprawy jakości zatrudnienia. Warto także zauważyć, że polityka spójności w Polsce przynosi pozytywne efekty nie tylko w obrębie poszczególnych województw i całego kraju, ale generuje korzyści dla partnerów zagranicznych, w tym w szczególności z UE-15. Korzyści te mają charakter bezpośredni (podmioty z krajów UE-15 są beneficjentami projektów realizowanych w Polsce przy udziale funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) oraz pośredni (zwiększony popyt Polski na dobra i usługi importowane)[392].

Polityka spójności UE jako czynnik zmian instytucjonalnych i systemowych dla Polski zawiera najważniejsze rekomendacje w zakresie: potencjału strategicznego, dobrego rządzenia, wieloletniego finansowania, budżetu zadaniowego, decentralizacji.

POTENCJAŁ STRATEGICZNY

Do niedawna podstawowym mankamentem polskiego systemu planowania rozwoju w skali krajowej i regionalnej był deficyt podejścia strategicznego – brak całościowej, spójnej wizji rozwoju kraju, uwzględniającej zintegrowane podejście oraz brak przełożenia celów rozwojowych identyfikowanych w różnorakich strategiach na zapisy w dokumentach operacyjnych i ich faktyczną realizację Obecnie trwa w Polsce proces konstruowania systemu zarządzania rozwojem kraju oraz nowego systemu polityki regionalnej - polityka spójności jako system zasad, celów i instrumentów dotyczących planowania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych, jest ważnym czynnikiem determinującym przebieg tego procesu. Realizacja polityki spójności przyczyniła się do wprowadzenia w polskim systemie zasad strategicznego programowania i zarządzania rozwojem, dzięki czemu możliwe stało się wpisanie celów rozwoju w ogólnokrajową strategię przygotowaną w horyzoncie kilkuletnim, operacjonalizacja celów identyfikowanych w strategiach, monitorowanie i kontrola ich realizacji, jak również ocena (ewaluacja) pod kątem osiągania strategicznych kierunków rozwojowych,

[392] Ibidem, s. 5

słuszności przyjmowanych rozwiązań programowych i realizacyjnych oraz podnoszenia efektywności interwencji publicznych. Obowiązująca ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadziła hierarchię dokumentów strategicznych i programowych, w tym szczególnie istotny dla zapewnienia koordynacji i spójności działań podejmowanych na rzecz rozwoju w Polsce – obowiązek zgodności wszystkich strategii rozwojowych (sektorowych i regionalnych) ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Wśród elementów nowoczesnego know-how w dziedzinie zarządzania polityką spójności UE, które przenikają do krajowego systemu polityki regionalnej, wymienić należy także zasadę współfinansowania, umożliwiającą montaż finansowy środków publicznych i prywatnych, monitorowania postępów w ujęciu finansowym, a także wysoki poziom współpracy poszczególnych szczebli administracji na etapie programowania i wysokie standardy konsultacji społecznych. Polityka spójności stanowi także ważny impuls w kierunku upowszechnienia – w całym sektorze publicznym – nowoczesnych standardów zarządzania stosowanych w odniesieniu do funduszy strukturalnych. Nowy model zarządzania rozwojem Polski zakłada rozciągnięcie zasad dotyczących programowania, monitorowania i ewaluacji, charakterystycznych dla polityki spójności, na cały system polityki rozwoju – w tym stworzenie wspólnej metodologii opracowania dokumentów strategicznych i operacyjnych, jednolitego systemu wskaźników oraz konieczność bardziej kompleksowego i wielosektorowego podejścia do efektywności i narzędzia ewaluacji[393].

GOOD GOVERNANCE[394]

Polityka spójności stanowi obszar interwencji UE, w ramach którego szczególny nacisk kładzie się na zagadnienie jakości struktur instytucjonalnych, w tym znaczenie tzw. dobrego rządzenia (good governance) dla powodzenia przedsięwzięć rozwojowych. Realizacja polityki spójności w Polsce, implikująca wprowadzenie wysokich standardów w dziedzinie zarządzania rozwojem, jest zasadniczym czynnikiem konwergencji instytucjonalnej, a co za tym idzie wprowadza kwestię dobrego rządzenia do debaty publicznej w Polsce. Główne składowe dobrego rządzenia należą do kanonu zasad

[393] Ibidem, s. 26-27.

[394] Szerzej o narzędziu „good governance" w rozdziale zatytułowanym „Good governance jako nowe narzędzie wprowadzania standardów w zarządzaniu administracją państwa zapisaną w polityce spójności UE".

polityki spójności (partnerstwo, subsydiarność, wielopoziomowe rządzenie, koordynacja, spójność, proporcjonalność), a proces dostosowania struktur administracyjnych w Polsce do wymagań związanych z polityką spójności w sposób bezpośredni pociąga za sobą realizację zasady good governance w życiu publicznym. Wdrażanie działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności umożliwia także stopniowe przyswajanie zarówno przez organy władzy publicznej, jak i partnerów społeczno – gospodarczych, zasad partnerstwa funkcjonującego w ramach polityki regionalnej UE. Ważnym aspektem oddziaływania polityki spójności jest tworzenie społeczeństwa obywatelskiego – aktywizowanie rożnych środowisk do udziału w życiu społeczno – gospodarczym i debacie publicznej, zwiększanie świadomości zasady równości szans, świadomości ekologicznej itd., przybliżanie obywatelom problematyki rozwoju społeczno – gospodarczego. Realizacja polityki spójności angażuje w roli partnerów społeczno – gospodarczych liczne instytucje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie zarówno na etapie programowania, wdrażania, jak i monitorowania. Jakość funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa stanowi jeden z celów strategicznych Narodowej Strategii Spójności (NSRO) na lata 2007-2013, zakładający wsparcie dla modernizacji polskiego systemu instytucjonalno-regulacyjnego oraz rozwijania i wzmacniania partnerskiego modelu współpracy administracji, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych. W ramach przedsięwzięć finansowanych w latach 2007-2013 z EFS realizowane są m.in. działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracji do skutecznej implementacji zasady good governance, tworzenia długofalowych strategii i programów rozwojowych o znaczeniu ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym oraz zarządzania finansowego w oparciu o zadaniowe podejście do budżetu, a także szeroko rozumianego wsparcia kadr administracji publicznej oraz partnerów społecznych i organizacji pozarządowych[395].

WIELOLETNIE FINANSOWANIE I BUDŻET ZADANIOWY

Stworzenie w Polsce specyficznego systemu zasad i procedur wymaganych przez regulacje polityki spójności UE – odmiennego od standardów dotychczas obowiązujących w polskiej administracji uruchomiło, na zasadzie spill-over, przenikanie dobrych praktyk na inne obszary życia publicznego, jak szeroko rozumiana polityka rozwoju czy finanse

[395] Efekty polityki spójności w Polsce…, op. cit., s. 27-28.

publiczne. W pierwszym okresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce (2004- 2006) brak regulacji umożliwiającej wieloletnie planowanie zobowiązań i wydatków z funduszy strukturalnych oraz wydatków krajowych na współfinansowanie, a także brak jednolitych standardów w odniesieniu do wydatkowania środków krajowych i środków pochodzących z budżetu UE stanowiły najważniejsze przeszkody instytucjonalno – regulacyjne. Zmiany dotychczas wprowadzone w systemie finansowania przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przy udziale środków strukturalnych UE, dotyczące m.in. metodologii programowania i rozliczania wydatków (wieloletnie finansowanie, budżet zadaniowy) są częścią szerokiego procesu reformowania finansów publicznych w Polsce. Przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2008 roku projekt nowej regulacji w dziedzinie finansów publicznych przewiduje objęcie systemem wieloletniego planowania finansowego wszystkich środków publicznych, co umożliwi bardziej racjonalne gospodarowanie środkami, zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej i dopasowanie do planowania na szczeblu UE. Po drugie zakłada się wprowadzenie tzw. budżetu zadaniowego zestawiającego planowane wydatki na poszczególne programy (zadania) z celami, jakie przy ich pomocy mają być osiągnięte w oparciu o system kwantyfikowalnych wskaźników. Po trzecie wreszcie, projekt ustawy przewiduje dokonanie przeglądu wszystkich wydatków w sektorze publicznym i ich funkcjonalne powiązanie z określeniem jednoznacznego sposobu finansowania celów, unifikację zasad programowania i rozliczania wydatków oraz koncentrację środków na obszarach określonych jako najistotniejsze z punktu widzenia perspektyw rozwoju Polski w dłuższym horyzoncie czasowym. Wieloletnie finansowanie oraz zadaniowa konstrukcja budżetu należą do rozwiązań systemowych nowoczesnej polityki publicznej, szeroko stosowanych w systemie planowania finansowego UE i rozwiniętych państw europejskich. Zapewniają one wysoką efektywność wykorzystania środków publicznych i realizują zalecenia organizacji międzynarodowych odnoszących się do przejrzystości finansów publicznych[396]. Ich zaszczepienie w polskich realiach, niewątpliwie rzutujące na efektywność realizowanej przez państwo ogólnej polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, będzie w znacznej mierze wynikiem realizacji w Polsce polityki spójności UE

[396] OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD, Paryż 2001, [za:] W. Misiąg, Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne dla sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Ekspertyza, Warszawa kwiecień 2005.

i przenoszenia charakterystycznych dla niej nowoczesnych wzorców wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego[397].

DECENTRALIZACJA

Wprowadzenie w Polsce nomenklatury statystycznej NUTS było jednym z podstawowych wymagań w ramach negocjacji akcesyjnych w obszarze polityki regionalnej. Ustanowienie w końcu lat dziewięćdziesiątych regionów samorządowych, wyposażonych w ustawowe kompetencje w zakresie planowania i realizacji polityki rozwoju społeczno-gospodarczego na terytorium województwa, było nie tylko efektem wewnętrznych przemian ustrojowych, ale w znacznej mierze zostało wzmocnione czy przyspieszone perspektywą realizacji w Polsce wspólnotowej polityki spójności. W okresie 2007-2013 nastąpiło w Polsce wyraźne wzmocnienie wymiaru regionalnego polityki rozwojowej, dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu władz regionalnych w przygotowanie dokumentów planistycznych i realizację polityki na obszarze województwa. Konsekwencją decentralizacji zarządzania środkami UE dla polskiego systemu polityki regionalnej jest przekazanie znaczących strumieni finansowych na poziom regionalny wraz z odpowiedzialnością za ich wydatkowanie (ok. 25% całej alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013). Decentralizacja nie tylko skutkuje dodatkowymi kompetencjami województwa samorządowego w sferze programowania i zarządzania polityką regionalną, ale także wyraźnym określeniem uprawnień rządu w odniesieniu do tej części polityki regionalnej pozostającej w gestii regionów. Nowe mechanizmy współdziałania między rządem i jednostkami samorządu terytorialnego wprowadziła ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Strategiczne zdecentralizowane zarządzanie polityką rozwoju regionalnego zakłada ścisłą współpracę rządu i samorządu województwa w przygotowaniu regionalnych programów operacyjnych i związanych z nimi kontraktów wojewódzkich, a także procedurę konsultacyjną przy okazji przygotowywania wszystkich dokumentów programowych związanych z polityką rozwoju. Kilkuletnie doświadczenie wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce umożliwiło obserwację praktycznego funkcjonowania podziału kompetencji między samorządem terytorialnym i administracją szczebla centralnego przyjętego w 1998 r. i stanowi ważną przesłankę dla dalszej modernizacji

[397] Efekty polityki spójności w Polsce…, op. cit., s. 28-29.

funkcjonowania i wzajemnych relacji między strukturami państwowymi i samorządowymi różnych szczebli[398].

Wnioski w obrębie polityki spójności dotyczące między innymi decentralizacji finansowej stanowią element szerokiej debaty publicznej dotyczącej kontynuacji reformy administracji publicznej w Polsce[399], której główne elementy obejmują decentralizację części zadań administracji centralnej na rzecz samorządów terytorialnych wraz z koniecznymi środkami finansowymi, zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, uporządkowanie podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową, koordynację działań naczelnych i centralnych organów administracji, jak również zmiany dotyczące służby cywilnej, w tym w odniesieniu do struktur samorządowych[400].

REKOMENDACJE W ZAKRESIE PROWADZENIA POLITYKI PUBLICZNEJ PAŃSTWA ORAZ POLITYKI REGIONALNEJ W KONTEKŚCIE POLITYKI SPÓJNOŚCI UE.

W obecnym systemie prawnym oraz w świetle obowiązujących dokumentów strategicznych nie ma spójnej i klarownej definicji polityki regionalnej państwa. Obowiązująca ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przedstawia definicje polityki rozwoju (a nie polityki regionalnej państwa) (art. 2). Przez taka politykę rozumie zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej. Takie działania polityki rozwoju mogą być podejmowane zarówno w skali kraju, jak również regionalnej i lokalnej[401]:

W kontekście polityki spójności UE polska polityka publiczna oraz polityka prowadzona przez regiony powinna zawierać następujące rekomendacje w zakresie usprawnienia jej funkcjonowania:

---

[398] Ibidem, s. 29-30.

[399] Uchwała i stanowisko Rady Ministrów nr 13 z 22 stycznia 2008 r. w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej oraz zasad prowadzenia prac w tym zakresie.

[400] Efekty polityki spójności w Polsce…, op. cit., s. 29.

[401] T. Grosse, Cele i zasady polityki…, op. cit., s. 14.

1. Wspieranie takich celów i priorytetów rozwoju regionalnego, które są istotne dla rozwoju całego kraju, zwłaszcza w skali międzynarodowej. Obejmuje to pomoc dla najwyżej rozwijających się obszarów kraju, co w oczywisty sposób sprzyja międzynarodowej konkurencyjności całego kraju i „doganianiu" przez Polskę krajów wysoko rozwiniętych. Może także obejmować takie cele i priorytety, które umożliwiają rozwiązywanie istotnych problemów regionalnych, stanowiących obciążenie rozwojowe nie tylko dla określonych województw, ale również dla reszty kraju. Pokonywanie tych problemów i inicjowanie trwałych procesów rozwojowych w tych regionach może mieć więc duże znaczenie dla rozwoju Polski. Chodzi zarówno o bariery rozwojowe trapiące obszary w regionach najwyżej rozwijających się (np. kłopoty metropolii lub obszarów po-przemysłowych), jak również problemy słabszych województw (np. bezrobocie, niski poziom kwalifikacji zasobów ludzkich itp.)[402].

2. Polityka publiczna państwa powinna wspierać osiąganie spójności ekonomiczno-społecznej i terytorialnej. Oznacza to podejmowanie działań zmniejszających poziom zróżnicowań terytorialnych w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego, a także dążenie do osiągania większej integracji przestrzennej, w tym również w zakresie zbieżności celów planowania rozwoju ekonomiczno-społecznego i rozwoju przestrzennego. Cele spójności powinny być realizowane w dwóch głównych wymiarach: krajowym, za co odpowiada rząd oraz regionalnym, co należy przede wszystkim do odpowiedzialności samorządów województw. Ważnym instrumentem osiągania spójności w wymiarze regionalnym może być także lokalna polityka rozwoju. Oznacza to potrzebę bliskiej współpracy miedzy samorządami terytorialnymi w zakresie spójności regionalnej, a także powierzenie odpowiedzialności za organizowanie tej współpracy – samorządom województw. Spójność w wymiarze regionalnej należy wiec zaliczyć do polityki regionalnej państwa, co oznacza, że może być wspierana przez pomoc ze strony rządu[403].

---

[402] Ibidem, s. 15.

[403] Ibidem, s. 15.

3. Polityka publiczna państwa powinna wspierać działania pro-rozwojowe inicjowane przez samorządy województw w ramach prowadzonej przez nie samorządowej polityki rozwoju regionalnego. Przedmiotem wsparcia powinna być strategiczna polityka inwestycyjna i rozwojowa, a nie bieżące zadania samorządów terytorialnych. Pomoc polityki państwa może być niezbędna dla skutecznego rozwiązywania barier rozwojowych poszczególnych regionów, a skala istniejących trudności lub wyzwań dla polityki rozwoju mogę przekraczać możliwości regionów (i samorządowej polityki rozwoju regionalnego). Jednak wsparcie ze strony państwa dla polityki samorządowej powinno być warunkowane przez określone kryteria, zasady i cele merytoryczne. Przede wszystkim należy wspierać takie priorytety działania, które są zgodne z najważniejszymi celami polityki regionalnej państwa, a więc z celami istotnymi dla rozwoju całego kraju. Można również stymulować działania merytoryczne, które zdaniem rządu wydają się być istotne z perspektywy regionalnej, na przykład w zakresie wzmacniania spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej w obrębie danego regionu. Ponadto, można wspierać stosowanie odpowiednich metod zarządzania przez władze samorządowe, zwłaszcza zgodnie z zasadami polityki regionalnej państwa. Przykładowo można stymulować działania wymagające współpracy miedzy województwami w zakresie realizowania wspólnych celów polityki regionalnej[404].

4. Polityka regionalna państwa powinna być ścisłe zintegrowana z działaniami podejmowanymi w ramach polityk sektorowych lub innych strategicznych przedsięwzięć państwa, które mają znaczenie dla rozwoju regionów i jednocześnie mogą być bardziej skutecznie realizowane we współpracy z samorządami województw. Mogą to być na przykład działania podejmowane w celu wspólnego przygotowania piłkarskich mistrzostw Europy Euro 2012 lub w ramach rządowej polityki europejskiej, związane z organizowaniem polskiej prezydencji w UE lub unijnej polityki sąsiedzkiej itp. Tego typu integracja polityczna wymaga (a) uzgadniania poszczególnych polityk na etapie planowania strategicznego, (b) określania zakresu komplementarnych działań tych polityk, w celu wzmocnienia efektów synergii, a także (c) wykorzystywania instrumentów polityki regionalnej

[404] Ibidem, s. 15.

państwa (np. kontraktów wojewódzkich lub programów regionalnych) do realizowania zadań rządowych[405].

4.7.5. PODSUMOWANIE

Podsumowując, tworzenie polityki publicznej jest bardzo pożądanym działaniem podejmowanym przez władzę publiczną. Zapewnienie koordynacji działań w różnych zakresach oraz planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego państwa zależy od jakości polityki publicznej.

Siła oddziaływania efektu spill-over, czyli „rozlewania się" dobrych standardów w polityce publicznej kraju jest bardzo duża. Standardy prowadzenia polityki Państwa na szczeblu rządowym znacznie oddziaływają i przenikają na szczebel samorządowy. Przekłada się to na jakość funkcjonowania aparatu państwowego, tj. urzędów administracji samorządowej w regionach. Odpowiednie standardy prowadzenia polityki publicznej czy regionalnej oddziaływają na wiele podmiotów życia publicznego. Zaczynając od mieszkańców, na przedsiębiorcach skończywszy. To waśnie tej ostatniej grupie stwarzając odpowiednie warunki oraz zapewnienie jak największej swobody prowadzenia działalności gospodarczej może przynieść wymierne korzyści dla gospodarki. Mówi się że „polityka jest dla ludzi", ale też bez ludzi nie byłoby polityki. To właśnie mieszkańcy wybierając w wyborach powszechnych swoich przedstawicieli do Sejmu, sejmiku woj., rad powiatów czy gmin są pierwszym ogniwem w tworzeniu odpowiednich standardów polityki publicznej i regionalnej Państwa. To właśnie od wyborów zaczyna się polityka. Po wyborach rozpoczynają się roszady i obsadzanie stanowisk w administracji publicznej ludźmi związanymi bądź sympatyzującymi z partią zwycięską. Siła polityczna wygrywająca wybory bierze pełną odpowiedzialność polityczną za swoje działania i musi mieć całkowity wpływ na prowadzenia polityki w każdej sferze działalności politycznej. Jeżeli partia, która wygrała wybory nie miałaby wpływu na pełnię władzy tj. mianowanie dyrektorów, naczelników, inspektorów itd. we wszystkich organach administracji publicznej. Nie byłoby podstaw do rozliczania partii z jej działalności i krytykowania jej za działania podejmowane przez nią w przeszłości. W takiej sytuacji owe „rozliczenie" z prowadzenia polityki publicznej następowałoby

[405] Ibidem, s. 15.

tylko i wyłącznie przez „Boga i historię", a nie przez wyborców, tak jak to powinno być w demokratycznym państwie.

Zmiany polskiej administracji publicznej na przestrzeni ostatnich 20 lat miały swoje źródła wewnątrz (kraju i sektora publicznego) lub wynikały z czynników zewnętrznych. Przekształcenia te miały różny charakter. Część z nich, wprowadzanych było chaotycznie, inne ewolucyjnie, co nie zawsze znaczyło, że w sposób zaplanowany i skoordynowany. Inne wdrażane były w wyniku „przemocy strukturalnej" jako wynik konieczności dostosowania się do zewnętrznych wymogów. Niekiedy działania te nie były wynikiem nacisków, lecz samodzielną decyzją o podjęciu zmian imitacyjnych adaptujących wzorce z innych państw.

W dzisiejszej Europie nie ma jednego doskonałego modelu zarządzania administracją publiczną, lecz jest wiele uzupełniających się koncepcji, a debata o wzorcach zarządzania państwem toczy się nieustannie. Nie jest też możliwa prosta droga polegająca na ominięciu pewnych stadiów wdrażania i skorzystanie z doświadczeń innych bez konieczności powtarzania ich błędów. Efekt rozprzestrzeniania się standardów zarządzania politykami państwowymi w różnych krajach UE jest nieustanny. Jest wiele spotkań politycznych na szczeblu europejskim, podczas których dyskutuje się nad istotnymi zagadnieniami dotyczącymi przyszłości UE. Przenoszenie pozytywnych wzorców z jednego państwa na inne nie jest jak się okazuje takie proste. Występuje wiele barier natury kulturowej, ekonomicznej czy politycznej. Jednakże wejście Polski do UE w 2004 r. wymagało stworzenia specyficznego systemu zasad i procedur wymaganych przez regulacje polityki spójności UE (odmiennego od standardów dotychczas obowiązujących w polskiej administracji) uruchomiło to na zasadzie spill-over, przenikanie dobrych praktyk na inne obszary życia publicznego, jak szeroko rozumiana polityka rozwoju czy finanse publiczne.

EKSPERTYZA: JAKOŚĆ VERSUS UŻYTECZNOŚĆ BADAŃ W KONTEKŚCIE STANOWIENIA POLITYK PUBLICZNYCH

DR DOROTA JEGOROW

4.8. JAKOŚĆ VERSUS UŻYTECZNOŚĆ BADAŃ W KONTEKŚCIE STANOWIENIA POLITYK PUBLICZNYCH

4.8.1. DIAGNOZA WARSZTATU METODOLOGICZNEGO PROWADZONYCH W POLSCE BADAŃ

Badania, analizy, ewaluacja itd., jakże chwytliwe dziś hasła, choć często o charakterze niezrozumiałym zarówno dla autorów tych maksym, jak i odbiorców przekazywanych informacji. To, iż takie terminy jak „analiza polityk publicznych" czy też „ewaluacja" stają się w Polsce coraz bardziej popularne, czego przejawem jest systematyczny wzrost ilości badań ewaluacyjnych finansowanych ze środków publicznych, to sytuacja ta nie pociąga za sobą dbałości o jakość tych badań w wymiarze poprawności metodologicznej i zamierzonej efektywności.

Sytuacja ta jest przejawem rzeczywistych braków w zakresie systematycznej i metodologicznie poprawnej analizy tego, co robi państwo i jego instytucje. Dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, dla dobrego rządzenia konieczne jest wprowadzenie w zakres polityk publicznych i działalności administracji publicznej przejrzystości i możliwości rozliczania osób odpowiedzialnych za poszczególne polityki publiczne z działań realizowanych za środki publiczne. Podstawą w tym przypadku powinna być rzetelna wiedza na temat nakładów i osiąganych efektów oraz przyczyn ich sukcesów bądź ewentualnych porażek[406]. A to nie może odbywać się bez dobrze zorganizowanych, przeprowadzonych, badań, a przede wszystkim wdrożonych w rzeczywistość wypracowanych trafnych rekomendacji.

[406] J. Górniak, Sprawne państwo ..., op. cit., s. 161-168.

W procesie podejmowania decyzji publicznych powinno wykorzystywać się zarówno wyniki badań opracowanych wg ścisłych procedur naukowych, jak również należy sięgać do doświadczenia, intuicji i preferencji decydentów oraz możliwości implementacyjnych. Chodzi o to, aby było można oprzeć się na krytycznie przeanalizowanych ustaleniach co do diagnozy sytuacji (jak jest?), dotychczasowej skuteczności i efektywności instrumentów interwencji publicznej (co i jak działa?) oraz prawdopodobnych konsekwencji przyjmowanych rozwiązań w warunkach towarzyszących ich wdrażaniu[407].

PARTYCYPACYJNY MECHANIZM PODEJMOWANIA DECYZJI W POLITYKACH PUBLICZNYCH

Partycypacyjny mechanizm podejmowania decyzji w politykach publicznych ma swoje niewątpliwe walory, gdyż pozwala lepiej opracowywać koncepcje interwencji, uwzględniając szerokie spektrum wiedzy, w tym czynniki generujące opór wobec zmiany i możliwe niezamierzone konsekwencje tych zmian. **Mechanizm ten pozwala również rozpoznawać i przygotować społeczne warunki wdrożenia interwencji. Jednak po to, aby w procesie partycypacyjnego kształtowania polityk dochodzić do trafnych rozwiązań, wszystkie strony powinny zgodzić się co do oparcia wyboru narzędzi działania na dowodach naukowych.** Używając przymiotnika „naukowy" należy mieć na uwadze proces dochodzenia do wiedzy, który powinien spełniać wymogi najlepszych dostępnych standardów badań zapewniających obiektywność, trafność i rzetelność wyników. Chodzi o to, aby interwencje, które władze publiczne podejmują były tak skuteczne i efektywne, jak na to pozwala najlepsza dostępna wiedza, a zatem oparta na dowodach uzyskanych metodą naukową. Każda interwencja publiczna jest specyficzną hipotezą, która zakłada, że jeśli w określonych warunkach podjęte zostanie określone działanie, to można spodziewać się zaplanowanego efektu, zwykle z ryzykiem niepowodzenia[408].

Dowody zaczerpnięte z badań pozwalają przede wszystkim wykluczyć te alternatywy, o których wiadomo, że prowadzą do niepowodzenia lub rozmaitych niepożądanych skutków ubocznych a priori. Często pozwalają sięgać po dostępne rozwiązania,

[407] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 10.

[408] Ibidem, s. 11, 14.

sprawdzone w innych warunkach i cieszące się dobrą oceną ex post. Nie mniej jednak polityki publiczne zawsze pozostaną ciągiem prób i błędów. Chodzi jednak o to, aby jak najszybciej umieć rozróżnić sukces od niepowodzenia podejmując działania korygujące doprowadzić do „sukcesu społecznego". **Polityki publiczne są procesem ewolucyjnego, społecznego uczenia się w toku rozwiązywania stale pojawiających się problemów społecznych. Próba konstruktywistycznego narzucenia całościowych rozwiązań czy wszechogarniających centralnych planów w najlepszym przypadku prowadzić do kryzysów, w najgorszym – do totalitaryzmu[409]. Niestety, ale okazało się, że dziś jesteśmy świadkami wdrażania teorii w rzeczywistość. Globalny kryzys gospodarczy odsłonił szereg mankamentów istniejących rozwiązań planistycznych. Nie chodzi o to, iż należy w tym przypadku podważać zasadność integracji, ale mechanizmów i narzędzi stosowanych w celu realizacji postawionych celów przed UE.**

DOWODY W FORMUŁOWANIU POLITYK PUBLICZNYCH

Kluczowe dla definicji polityki publicznej opartej na dowodach jest pojęcie „dowodów". Jest to treściowo pojemna kategoria, która obejmuje między innymi wiedzę ekspertów, publikacje naukowe, raporty statystyczne, raporty ewaluacyjne, wyniki konsultacji społecznych, eksperymenty społeczne, analizy ekonomiczne, modelowanie oraz analizy ekonometryczne. Z jej realizacją wiąże się szereg immanentnych problemów, tj.:[410]:

- niezdolność do precyzyjnego określania celów polityk publicznych oraz tworzenia powiązanych z nimi mierników,
- wysokie koszty monitorowania i ewaluacji polityk publicznych,
- niedoskonałość metodologii badań polityk publicznych,
- niska jakość informacji stanowiących podstawę podejmowania decyzji dotyczących polityk publicznych,
- wysokie koszty pozyskiwania wiarygodnych oraz użytecznych informacji i danych dla prowadzenia polityk publicznych,

[409] Ibidem, s. 16.

[410] Ibidem, s. 20.

- napięcia występujące między ideologią podzielaną przez decydentów publicznych a interpretacjami dokonywanymi w oparciu o informacje i dane pozyskane na potrzeby polityki publicznej,
- dominacja rozwiązań instytucjonalnych stanowiących barierę dla inkorporowania do procesu tworzenia polityk publicznych wyników badań,
- silny wpływ grup interesu preferujących selektywne wykorzystanie informacji i danych dla osiągnięcia sekcjonalnych interesów,
- nieprzewidywalność i policentryczność rzeczywistości społecznej podważające wartość racjonalnego prognozowania i szacowania ryzyk z nim związanych,
- odmienny sposób interpretacji wiedzy koniecznej do rozwiązywania problemów społecznych przez decydentów publicznych, a wspierających ich badaczy i ekspertów[411].

Ogół ww. czynników wskazuje na istnienie szeregu poważnych barier w efektywnym „uprawianiu" polityk publicznych. Z pewnością szybko nie uda się odnaleźć antidotum na istniejącą patologię stosowanych w Polsce rozwiązań w zakresie polityk publicznych, począwszy od ich diagnozy, poprzez konstruowanie, wdrażanie oraz weryfikację.

BARIERY W STOSOWANIU REGUŁ POLITYKI PUBLICZNEJ

Jeżeli już uda się wypracować reguły polityki publicznej, to okazuje się bardzo często, że ich stosowanie w Polsce ograniczone jest szeregiem czynników, wśród których należy wskazać[412]:

- biurokratyczną logikę – polegają na stwierdzeniu, że sprawy są dobrze prowadzone, ponieważ zawsze były tak prowadzone,
- ograniczenia brzegowe – nieufność środowisk gospodarczych co do możliwości sprawnego i efektywnego działania administracji, założenie a priori, że i tak nic się nie zmieni,
- cynizm – podzielanie poglądów większości, nawet jeśli są fałszywe, o niemożności efektywnego działania administracji publicznej,

[411] Ibidem, s. 23.

[412] Ibidem, s. 25.

- konsensus – konieczność uwzględniania różnych opinii i osiągania konsensusu, który wszystkich zadowoli, co w praktyce jest często bardzo trudne, a czasem wręcz niemożliwe,
- charakter polityki – działanie na rzecz tego, co możliwe (działanie pod „publikę"), a nie najlepsze i najbardziej społecznie użyteczne,
- kulturę służby cywilnej – nieufność wobec informacji generowanych na zewnątrz systemu administracyjnego,
- brak czasu – konieczność podejmowania wielu decyzji w krótkim okresie czasu.

Biorąc pod uwagę szereg przykładów wskazanych już wcześniej na łamach niniejszego opracowania, większość z ww. barier to zasługa administracji publicznej

POLSKIE ZASOBY NAUKOWE A TWORZENIE POLITYK PUBLICZNYCH

Nauka w wąskim, pozytywistycznym sensie spełnia ważną, choć ograniczoną rolę w procesie tworzenia nowych rozwiązań: dostarcza budulca, zasad konstrukcyjnych. Dobrze służy ocenie potencjalnych konsekwencji rozpatrywanych wariantów, choć wiele zależy od tego, jaką bazą wiedzy dysponują analitycy pracujący nad rozwiązaniami. **W Polsce zasoby wiedzy naukowej dotyczącej rozmaitych polityk publicznych, czynników wpływających na procesy ich wdrożenia oraz skuteczności i efektywności wykorzystywanych instrumentów są ciągle niewielkie.** Nauki społeczne w Polsce zbyt rzadko zajmują się tworzeniem użytecznej wiedzy opartej na dowodach nt. rozwiązywania istotnych problemów społecznych. Jednostkowe są przypadki badań przyczynowych – eksperymentalnych i quasi-eksperymentalnych.

Brakuje odpowiedniego przygotowania metodologicznego w ośrodkach naukowych. Impuls do zmiany tego stanu rzeczy powinien iść nie tylko ze strony państwa, lecz także reprezentacji pracodawców i pracowników, ale przede wszystkim powinien być inicjatywą samych naukowców. **W Polsce jesteśmy dalecy od takich zasobów, zwłaszcza jeśli chodzi o dobrze przygotowanych do badań i analiz na rzecz polityk publicznych specjalistów.** Ograniczenia w zakresie możliwości dostarczania dobrze przygotowanej, opartej na dowodach wiedzy to poważna bariera w prowadzeniu polityk publicznych.

Kompetencji brakuje także po stronie administracji publicznej. Warunek odpowiedniego przygotowania po tej stronie (administracji i decydentów) jest

wskazywany jako jeden z kluczowych czynników sprzyjających oparciu polityk publicznych na wiedzy dostarczanej przez wiarygodne badania[413]. Tylko takie podejście jest w stanie zapewnić użyteczność wypracowywanych wyników badań.

NAUKA W SŁUŻBIE POLITYK PUBLICZNYCH

Analiza polityk publicznych wymaga istotnie różnej metodologii w odróżnieniu do klasycznych badań naukowych (podstawowych), ponieważ pierwsza z analiz zawsze jest zorientowana na zmianę rzeczywistości, druga zaś na jej zrozumienie. Co więcej, badania w obszarze polityk publicznych zakładają nie tylko zmianę, ale raczej postęp, do którego doprowadzić powinny polityki podbudowane dowodami empirycznymi[414]. Nic więc dziwnego, że zarówno w środowisku naukowym, jak i wśród administracji publicznej dominuje pogląd głoszący, że **istnieje trudna do zapełnienia luka pomiędzy teorią i badaniami podstawowymi (za które odpowiadają naukowcy) a praktyką (za którą odpowiedzialni są reprezentanci administracji publicznej)**. Jednak coraz częściej wymaga się od naukowców społecznych, zorientowanych na badania nad typowymi obszarami interwencji publicznych, dostarczania dowodów użyteczności ich pracy w postaci praktycznych zaleceń i rekomendacji. Właściwie całkiem słusznie, bo nauka dla samej nauki to nie jest właściwa droga. **Współcześnie w obszarze polityk publicznych trwają intensywne poszukiwania sposobów wyjścia z tego impasu i próby odnalezienia złotego środka w relacjach pomiędzy teorią naukową a praktyką polityk publicznych.** Pojawiają się postulaty maksymalizacji użyteczności wyników badań społecznych przy zachowaniu standardów poprawności metodologicznej czy identyfikacji problematyki badawczej nie tylko w oparciu o zainteresowania badacza, ale też ze względu na społeczną wagę danego problemu. W procesie dostarczania dowodów stanowiących wsparcie dla decyzji podejmowanych przez kluczowych aktorów publicznych konieczne jest skoncentrowanie wysiłków na maksymalizacji użyteczności stawianych pytań badawczych, natomiast wzmocnienie prawomocności wyciąganych wniosków wymaga poprawy jakości planowania i realizacji badań empirycznych. Niestety sytuacja komplikuje się znacznie bardziej wówczas, gdy uświadomimy sobie, że nauki

[413] Ibidem, s. 27.

[414] M. Jelonek, K. Keler, B. Worek, Dane – ich gromadzenie, integracja i jakość [w:] M. Frączek, J. Górniak [red.], M. Jelonek, K. Keler, S. Krupnik, N. Laurisz, S. Mazur [red.], B. Worek, W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach, PARP, Warszawa 2010, s. 38.

społeczne (a one głównie zajmują się obszarem interwencji państwowych), w tym ekonomia, są wieloparadygmatyczne, a kierunek rekomendacji praktycznych wynikających z teorii społecznej w dużej mierze zależy od paradygmatu, na gruncie którego skonstruowana została teoria[415].

Praktyka pokazuje, iż zdarza się, że naukowcy społeczni (w tym ekonomiści) wydają się być nad wyraz odważni w wyciąganiu wniosków nt. otaczającej ich rzeczywistości społeczno‑gospodarczej. Niestety artykułowane wnioski często nie są właściwie udowodnione i stanowią jedynie wstępne, ale niezweryfikowane założenia[416]. Czasem jednak są one w pełni zasadne, choć nie poparte liczbami, ale mimo to gremia opiniotwórcze odrzucają je. Bardzo często, a jest to domeną konstruowanych wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach funduszy europejskich jest operowanie wszędzie, gdzie się tylko da danymi ilościowymi. Niejeden wniosek aplikacyjny przypomina zbiór danych statystycznych, z którego tak naprawdę niewiele wynika w wymiarze jakościowym. No cóż, jak pokazuje praktyka projektowa, bez liczb nie ma szans na pozytywną ocenę wniosku. Oczywiście liczby być powinny zawsze i wszędzie, ale trzeba znaleźć równowagę pomiędzy ilością a jakością.

Gdy dana decyzja zostanie wdrożona w życie, powinna podlegać stałej obserwacji i ewaluacji, gdyż z jednej strony powinno to dostarczyć rachunku zysków i kosztów związanych z daną decyzją bądź całym programem, z drugiej zaś – pozwolić na systematyczne wprowadzanie niezbędnych korekt[417].

POLITYKI PUBLICZNE A ŚWIAT NAUKI

Środowisko naukowe dostarcza utartych mechanizmów umożliwiających stwierdzenie, że wyniki badań są rzetelne, bowiem na tym opiera się jeden z etapów procesu selekcji artykułów przeznaczonych do opublikowania w czasopismach naukowych. Gdy jednak badania zostają podjęte na zlecenie decydentów i są jeszcze na etapie przed publikacją, doświadczenie podpowiada, że należy w takim wypadku powołać „organ nadzorczy", który powinien dokonać obiektywnej oceny i uwierzytelnienia wyników

[415] Ibidem, s. 39.

[416] Ibidem, s. 40.

[417] D. Smallbone, Związek między badaniami nad przedsiębiorczością i polityką publiczną [w:] Partnerstwo dla innowacji, [red.] B. Piasecki, K. Kubiak, Drukarnia Wydawnictw Naukowych w Łodzi, Łódź 2009, s. 24.

przeprowadzonych badań. Aby badania miały pewien wpływ na tworzenie polityki publicznych, ich wyniki muszą zostać ogłoszone w formie dostępnej dla wszystkich potencjalnych odbiorców. Dotyczy to sposobu prezentacji sprawozdań z badań, ich długości, używanego języka, jak i zawartości[418]. No i w tym przypadku niniejsza ekspertyza, tj. m.in. zaprezentowane w dalszej części studia przypadków nie pozostawiają złudzeń, że powyższy postulat jest daleki od oczekiwań.

Tymczasem dla wielu naukowców konferencyjne referaty są po prostu kolejnym szczeblem na drodze do bardziej prestiżowej publikacji, m.in. w renomowanym czasopiśmie z międzynarodowym kolegium naukowym, ponieważ w karierze akademickiej to właśnie tego typu publikacje uchodzą za najbardziej pożądane. Czy jednak nie należałoby zweryfikować poprawności w wymiarze społecznie użytecznym powyższej tezy. W środowisku naukowym istnieje tylko ograniczona ilość wysoko ocenianych czasopism, które regularnie publikują prace zorientowane na obszar polityki publicznej, co również ma swój wpływ na atrakcyjność tego typu badań w oczach naukowców ukierunkowanych na karierę akademicką. Dla badaczy inny, bardziej bezpośredni sposób współuczestniczenia w tworzeniu polityki wiąże się z ofertą badań zleconych bądź zakontraktowanych[419]. W tym miejscu należałoby dokonać rzetelnej weryfikacji systemu oceny ww. czasopism.

Nawet w przypadku, gdy występuje wola współpracy, należy zauważyć, że proces konstruowania politycznych decyzji rzadko jest tak logiczny i systematyczny jak to czasami zakładają piszący o nim naukowcy. Nawet termin „polityka oparta na dowodach" może być mylący, jeśli przyjmuje się, że domyślnie sugeruje on naczelną rolę rozumu w procesie tworzenia polityki. Wynik badania to tylko jeden z wielu czynników wpływających na tworzenie polityki, w dodatku najczęściej jest on podporządkowany agendom decydenckim kluczowych aktorów procesu politycznego. Interesujące może okazać się to, iż z każdej bazy dowodów naukowych zawsze może wyłonić się cały wachlarz możliwych wyborów politycznych, nawet jeśli wszyscy uczestniczy procesu interpretują owe dowody w podobny sposób. Jeden z bardziej fundamentalnych problemów dotyczy różnicy poglądów między decydentami i badaczami odnośnie tego, co

[418] Ibidem, s. 26.

[419] Ibidem, s. 32.

można uznać za akceptowalne dowody[420]. Brak rzetelności badaczy jest niewątpliwie olbrzymim problemem. Nad problemem tym niewątpliwie powinna pochylić się polska nauka. Jednak gdyby nawet to uczyniła, określona by została mianem kąśliwej i mało tolerancyjnej. A nie o to w tym chodzi. Bardzo często konstruktywna krytyka odbierana jest jako atak. A to właśnie ta krytyka jest kluczem do znalezienia optymalnego rozwiązania.

ROLA BADAŃ W ODNIESIENIU DO POLITYKI PUBLICZNEJ

Biorąc pod uwagę, iż na uczelniach zatrudnieni są pracownicy naukowi o wysokich kwalifikacjach (teoretycznie tak być powinno) i to uczelnie prowadzą programy badawcze, powinno być oczywistym, że to one są niezaprzeczalnym źródłem wiedzy i naturalnym partnerem administracji publicznej. Jak jednak wykazało badanie przeprowadzone w ramach projektu „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich" tak się jednak nie dzieje.

Dlaczego uczelnie nie są partnerem administracji?

Ośrodki akademickie skupione są przede wszystkim na działalności dydaktycznej. Projekty badawcze realizowane przez uczelnie zwykle nie mają charakteru „stosowanego". Problemem, który jest wspólny niemal wszystkim tego typu instytucjom, jest nadmierne skupienie na stricte naukowej stronie badań i analiz kosztem wypracowania propozycji rozwiązań możliwych do realizacji. W efekcie tego dostarczany przez nie produkt często trudno jest zastosować w ramach procesu tworzenia określonej polityki publicznej. Opracowania przygotowane przez szkoły wyższe pozostają na wysokim poziomie abstrakcji, a ich potencjał intelektualny i badawczy jest trudny do wykorzystania we współpracy z administracją publiczną. Współpraca ze szkołami wyższymi jest też niekiedy utrudniona ze względu na mniejszą niż w przypadku podmiotów komercyjnych sprawność decyzyjną m.in. w kontekście udziału w przetargach ogłaszanych przez administrację publiczną. Chodzi w tym przypadku jednak głównie o szkoły państwowe.

[420] Ibidem, s. 33.

W efekcie ww. ograniczeń uczelnie – ze swoim niewątpliwe bardzo wysokim potencjałem kadrowym – wykorzystywane są najczęściej jako źródło indywidualnych ekspertów pozyskiwanych do współpracy zarówno przez samą administrację publiczną, jak i przez organizacje pozarządowe lub podmioty komercyjne W tym wymiarze pomija się jakże ważną w środowisku naukowym afiliację[421]. Nie jest to wina naukowców, ale systemu, który dla wybitnych jednostek nie jest przyjazny.

Chociaż decydenci publiczni i badacze akademiccy podzielają tezę o potrzebie współpracy, to zakres dialogu między nimi jest nadal ograniczony. Konsekwencją tego jest niewielki wkład badań naukowych w zasadniczy proces tworzenia polityk publicznych. Z jednej strony, decydenci często nie cenią badań, które wielu z nich uważa za bardziej „akademickie" niż praktyczne. Z drugiej strony, sami badacze zazwyczaj nie potrafią przedstawić politykom rezultatów swoich badań w skuteczny i dostępny sposób – problem ten przyczynia się do umocnienia stereotypu „naukowca zamkniętego w wieży z kości słoniowej", a tak właśnie postrzegają akademików niektórzy decydenci[422]. Tak naprawdę w tym przypadku brakuje otwartego dialogu, którego inspiratorem powinni być przedstawiciele obu stron.

Powstaje zatem pytanie, do jakiego stopnia naukowcy są kompetentni w zakresie udzielania rozsądnych i praktycznych sugestii lub zaleceń odnośnie polityki, jeśli nie w pełni rozumieją proces jej tworzenia. Często jednak takie zalecenia odnoszące się do polityki są zbyt ogólnikowe/ są przedstawiane na zbyt wysokim poziomie generalizacji, aby nadawały się do praktycznego zastosowania. Ponadto , bazując na zakończonych już badaniach można odnieść wrażenie, że sugestie dotyczące polityki pojawiły się raczej dopiero po zakończeniu badań, a nie że zostały zaplanowane wcześniejszym etapie badań[423]. A to właśnie stawianie trafnych hipotez badawczych świadczy o sile nauki.

---

[421] G. Wiaderek, M. Tarczewska-Szymańska, M, Śledziewska, Współpraca administracji rządowej z ośrodkami analityczno-doradczymi [w:] K. Szotkowska [red.], Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Poradnik dla administracji publicznej, Kancelaria Prezesa rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 29,

[422] D. Smallbone, Związek między badaniami …, op. cit. s. 21.

[423] Ibidem, s. 26.

JAKOŚĆ DANYCH VERSUS JAKOŚĆ WYNIKÓW BADAŃ

Odwołanie się do możliwie najlepiej udokumentowanej wiedzy przynosi więcej pożytku niż zagrożeń. Technokratyczną omnipotencję nauki po prostu należy uznać za niemożliwą. Choć kształt przyjmowanych rozwiązań i podejmowanych działań jest wypadkową różnych czynników, wśród których podstawy informacyjne nie zawsze odgrywają pierwszoplanową rolę, to niewątpliwie dostęp do wartościowych informacji winien być traktowany ze szczególną uwagą przez wszystkich, którym zależy na podnoszeniu standardów zarządzania w obszarze polityk publicznych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zakres i jakość danych, które wykorzystuje się w różnych fazach cyklu realizacji polityk publicznych czy to na etapie diagnozy, projektowania rozwiązań, monitoringu ich realizacji, czy wreszcie ewaluacji. Choć same dane wymagają przetworzenia, analizy i interpretacji, aby stały się użyteczną informacją, to zgodnie z powszechnie znaną wśród badaczy zasadą, która głosi, iż: „śmieci włożysz, śmieci wyjmiesz" jakość tej informacji zazwyczaj nie jest wyższa niż jakość danych, które są jej podstawą[424].

REKOMENDACJE W ZAKRESIE POPRAWY SYSTEMU BADAŃ

Szereg problemów związanych z prowadzeniem badań, w tym badań ewaluacyjnych jest faktem, z którym nie należy dyskutować, ale należy dokonać jak najszybszych zmian w tym obszarze. Ogół problemów związanych z prowadzonymi w Polsce badaniami uwypuklony w ramach niniejszej ekspertyzy oraz opracowania nt. ewaluacji w kontekście jej skuteczności jako narzędzia weryfikacji skuteczności zastosowanej interwencji publicznej.

Najlepszym sposobem na poprawę jakości badań, w tym wnioskowania, jest właściwe zaplanowanie i realizacja procesu badawczego, z naciskiem na dobór odpowiedniej metody badawczej oraz stosownych technik analitycznych. Jednocześnie zwiększenie społecznej użyteczności badania wymaga nie tyle, co istotnego postępu metodologicznego, ale przede wszystkim, namysłu nad celem podejmowanej aktywności poznawczej. Niestety, ale nawet wysoka trafność wnioskowania statystycznego nie

[424] M. Jelonek, K. Keler, B. Worek, Dane – ich gromadzenie …, op. cit., s. 36.

gwarantuje ani tego, że wyniki badania będą możliwe do wdrożenia w praktyce, ani tego, że zaspokoją szerokie potrzeby informacyjne decydentów[425].

W procesie projektowania badań celem wsparcia polityk publicznych konieczne jest skoncentrowanie wysiłków na maksymalizacji użyteczności osiąganych wyników. Jednocześnie, aby w większym zakresie uprawomocnić wyciągane tezy, należy poprawić jakość planowania i realizacji badań empirycznych. Wychodząc z założenia, że właściwy kierunek w przewidywaniu efektów wdrażanych polityk publicznych jest ukierunkowany na identyfikację i rozpoznanie złożonych związków przyczynowo-skutkowych, należy pamiętać o tym, że[426]:

- relacje przyczynowo - skutkowe mogą być identyfikowane zarówno za pomocą metod ilościowych, jak i jakościowych, jednak ich weryfikacja powinna zawsze opierać się o dane ilościowe zgromadzone za pomocą metod eksperymentalnych lub quasi-eksperymentalnych. Jednak w tym przypadku należy bezwzględnie uściślić wykładnię odnoszącą się do pożądanego warsztatu metodologicznego.
- złożoność świata społecznego narzuca konieczność opracowania nowych teorii oraz nowych technik i narzędzi analitycznych, które uwzględniałyby stopień jego skomplikowania.

W Polsce coraz większym problemem staje się nie tyle dostęp do konkretnych danych statystycznych, co raczej selekcja tych informacji, które są rzetelne i użyteczne dla indywidualnych odbiorców. Dane gromadzone są przez większość instytucji publicznych w formie: baz danych, sprawozdań, portfeli wskaźników, statystyk, raportów badawczych czy publikacji naukowych. Mimo jednak wciąż poszerzającego się dostępu do publicznych danych, nadal można zidentyfikować te obszary, które wymagają dodatkowych badań. W przypadku Polski konieczność gromadzenia danych pierwotnych jest związana nie tylko z eksploracją nowych obszarów badawczych, ale też wynika z częstego niezadowolenia z jakości informacji zebranych wcześniej przez inne podmioty.

[425] Ibidem, s. 44.

[426] Ibidem, s. 46.

Sprawne korzystanie z dostępnej publicznie informacji wymaga wysokiego stopnia świadomości[427], konieczności prowadzenia badań oraz poziomu ich użyteczności.

SŁABE I MOCNE STRONY ISTNIEJĄCEGO SYSTEMU WSPARCIA INFORMACYJNEGO POLITYK PUBLICZNYCH

Nie można tworzyć dobrych rozwiązań bez profesjonalnego wsparcia informacyjno-doradczego. Niestety, ale w Polsce brakuje tego zaplecza w odniesieniu do polityk publicznych. Nie oznacza to, że nie ma instytucji gromadzących informacje czy też danych, na których można oprzeć politykę, ale świadczy to o tym, że dane te są rozproszone, nie są rzetelnie oceniane i właściwie prezentowane, pomimo że w ostatnich latach znacząco wzrosła świadomość niezbędności takiego systemu i tym samym konieczności podjęcia trudu jego budowy[428]. Trudno jednak doszukać się przykładów, iż ww. wykładnia znalazła swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Tabela 1. Słabe i mocne strony systemu wsparcia informacyjnego polityk publicznych w Polsce

	Mocne strony	Słabe strony
Potrzeby i możliwości	Zidentyfikowana i uświadomiona potrzeba zbudowania systemu/ów centralnego gromadzenia danych (deklarowana zarówno przez decydentów, jak i pracowników jednostek publicznych).	Brak wizji budowy spranego systemu wsparcia informacyjnego polityk publicznych. Brak praktycznej realizacji idei polityki opartej na dowodach. Niezadowalający poziom wiedzy metodologicznej pracowników zaangażowanych w proces pozyskiwania i prezentowania danych. Obawy związane z udostępnianiem publicznych danych. Prawo, które nie zawsze pozwala w pełni korzystać z dostępnych danych.
Instytucje gromadzące dane i dostępne informacje	Poprawa dostępu do danych Szeroki zakres, jednak nie w pełni wykorzystywanych danych. Pierwsze próby integracji danych pochodzących z różnych resortów.	Dane rozproszone (brak centralizacji gromadzenia i prezentowania informacji). Brak kompatybilności baz danych pochodzących z różnych źródeł (w tym resortów). Brak stopniowania ważności danych na etapie ich gromadzenia i prezentacji: ważne, gromadzone, a nie publikowane dane; ważne, a nie gromadzone dane; dane mało ważne, a gromadzone. Dane nieaktualne. Zbyt wysoki poziom agregacji danych (dane

[427] Ibidem, s. 48.

[428] Ibidem, s. 49.

		niereprezentatywne dla województw, powiatów). Brak możliwości porównania danych gromadzonych na poziomie gminy/powiatu, związany z odmienną metodologią ich gromadzenia. Niska jakość raportów badawczych. Powielanie tych samych badań – brak koordynacji badań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Jelonek, K. Keler, B. Worek, Dane – ich gromadzenie, op. cit., s. 49.

Niskie zaangażowanie w budowę informacyjnych systemów wsparcia wiąże się zarówno z niedojrzałością polskiej polityki publicznej, jak i z brakiem wiary w to, że uda się taki system scalić i zintegrować, równocześnie koordynując działania podejmowane przez wszystkie instytucje gromadzące dane. Dodatkowym czynnikiem, który nie sprzyja skutecznemu wykorzystywaniu skoordynowanych systemów informacyjnych w celu wsparcia polityk publicznych są liczne obawy wiążące się z udostępnianiem danych publicznych szerszemu gronu odbiorców (o czym mowa była we wcześniejszych ekspertyzach).

System gromadzenia danych w celu wsparcia polityk publicznych w Polsce wymaga gruntownej prawno‑instytucjonalnej przebudowy. Aktualnie funkcjonują nieskoordynowane podsystemy zbierania danych na poziomie poszczególnych ministerstw, wspomagane przez, w chwili obecnej najlepiej zorganizowany, Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Systemy te niejednokrotnie operują niekompatybilnymi bazami danych, których połączenie wymaga dużego wkładu pracy. Brak integracji danych łączy się ponadto z brakiem koordynacji działań podejmowanych w procesie ich gromadzenia – często instytucje są zobowiązane do przekazywania tych samych informacji dwóm różnym podmiotom publicznym (np. GUS i MPiPS, GUS i MNiSW). Takie działania sprzyjają tworzeniu wizji bezładu i chaosu informacyjnego w obszarze danych publicznych, zmniejszając poziom zaufania do gromadzonych informacji i tworzonych na ich podstawie rekomendacji (dodatkowo zwiększając koszty systemu wsparcia informacyjnego polityk publicznych). W niektórych sytuacjach procesowi zbierania danych brakuje jasno określonego celu, który uzasadniałby trud działań związanych z gromadzeniem szczegółowych informacji, co nie sprzyja kreowaniu dobrego klimatu w obszarze budowania polityk publicznych opartych na dowodach. Dla przykładu dane publikowane na stronach ministerstw odpowiedzialnych za

współtworzenie polityki w obszarze szeroko rozumianego rynku pracy są niestety często nieaktualne, stąd i bezużyteczne[429].

STATYSTYKA PUBLICZNA NIE ZAWSZE PUBLICZNA

Statystyka publiczna nie dostarcza dużej części zgromadzonych informacji, zwłaszcza tych istotnych z punktu widzenia ochrony interesów pracodawców, a część z zebranych przez GUS danych o niezwykłej politycznej wadze nie jest publikowana na stronach internetowych. Klasycznym przykładem często poszukiwanej, a trudno dostępnej informacji są kwoty wydatkowane z Funduszu Pracy, czyli statystyki niezbędne do szacowania efektywności działania PSZ. Podobne zastrzeżenia można mieć do aktualności niektórych danych gromadzonych w ramach statystyki publicznej. Przykładowo, informacje zbierane na podstawie wypełnianych przez szkoły wyższe formularzy nt. liczby studentów i absolwentów uczelni w podziale na ukończony kierunek kształcenia, zbierane są w grudniu każdego roku, a publikowane w Banku Danych Lokalnych dopiero w okresie wakacyjnym roku następnego. Rok opóźnienia w tak ważnych danych można porównać z drogowskazem donikąd. Czynnikiem niewątpliwie utrudniającym pełne wykorzystanie statystyki publicznej jest anachroniczne polskie prawo, które rzadko przystaje do potrzeb polityki publicznej budowanej w oparciu o dowody. Przykładem często nadinterpretowanego nakazu jest ustawa o statystyce publicznej, której art. 28.1 zakłada, że: nie mogą być publikowane ani udostępniane dane jednostkowe uzyskane w badaniach statystycznych statystyki publicznej[430]. Biorąc pod uwagę fakt, iż tak wiele słów krytyki skierowanych zostało do organów opracowujących dane statystyczne, ww. teza nie wydaje być się całkiem bezpodstawna. Jaki wynika stąd wniosek? Zastosowane podejście nie umożliwia weryfikacji wiarygodności przekazywanych do opinii publicznej sądów, które mogą być czasem zwykłym populizmem.

Zdarza się, że pracownicy GUS różnie definiują dane jednostkowe, dla niektórych są to dane indywidualnych osób, dla innych są to np. charakterystyki poszczególnych publicznych szkół wyższych. **Brak jasnej interpretacji ustawy skutkuje przypadkowością decyzji związanych z udostępnianiem informacji nt. podmiotów**

[429] Ibidem, s. 51.

[430] Art. 28. 1 ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej, wraz z późniejszymi zmianami (Dz.U. z dnia 31 lipca 1995 roku).

publicznych. Zgodnie z międzynarodowymi praktykami, dane takie, o ile nie naruszają tajemnicy państwowej, powinny być publicznie dostępne[431].

Pełne wykorzystanie informacji już zgromadzonych często nie jest możliwe z kilku powodów. Po pierwsze, dane są prezentowane na zbyt wysokim poziomie agregacji, co zmniejsza ich rzeczywistą użyteczność. Po drugie, jeśli natomiast są gromadzone na poziomie niższym, tj. powiatu lub gminy, to zazwyczaj za pomocą odmiennych metodologii, co również uniemożliwia ich porównywanie, choć nawet nie wszyscy o tym wiedzą. Wobec powyższego nie ma złudzeń, iż istnieje pilna potrzeba konsolidacji, weryfikacji i czytelnej prezentacji danych zbieranych przez instytucje publiczne (w tym na ich zlecenie) – w taki sposób, aby maksymalnie ułatwić ich praktyczne wykorzystanie. w procesie decyzyjnym. Ponadto, pomimo dużej ilości danych prezentowanych przez podmioty publiczne, nie zawsze łatwo jest odnaleźć te zasoby wiedzy, które są istotne z punktu widzenia ochrony interesów specyficznej grupy, jaką są niewątpliwie przedsiębiorstwa, a często jedynym sposobem na ich pozyskanie jest gromadzenie danych pierwotnych[432].

ZROZUMIENIE POTRZEBY PROWADZENIA PROFESJONALNYCH BADAŃ

Badania i analizy muszą być oparte na potrzebach informacyjnych aktorów mających moc decyzyjną. Do aktorów tych należą zarówno politycy, przedstawiciele administracji publicznej, jak i inni potencjalni inicjatorzy/uczestnicy polityk publicznych z obszaru rynku pracy, a także aktorzy mający możliwość wpływu na działania rządu i administracji publicznej. Relatywnie często wyniki prac różnych zespołów eksperckich nie mają jednak takich atrybutów. Wydaje się, że jednym z poważnych problemów jest w tym przypadku niedostateczna znajomość odpowiedniej metodyki wśród ekspertów[433].

Każda instytucja publiczna realizująca polityki publiczne stoi przed wieloma wyzwaniami. Jednym z nich jest dopracowanie się zdolności do prowadzenia własnych eksperckich analiz i umiejętność oraz korzystania z zewnętrznych badań dotyczących czynników wpływających na powodzenie polityk/programów. To samo dotyczy właściwego

[431] M. Jelonek, K. Keler, B. Worek, Dane – ich gromadzenie, op. cit., s. 52.

[432] Ibidem, s. 52.

[433] M. Frączek, S. Krupnik, N. Laurisz, Analiza i wnioskowanie, op. cit., s. 85-87.

rozpoznania potrzeb społecznych, zrozumienia ich charakteru i znajdowania rozwiązań zapewniających skuteczność podjętej interwencji publicznej. Analizy powinny ustalać zależności przyczynowe między różnymi czynnikami wpływającymi na efekty polityk. Powinny one bilansować zasoby niezbędne do projektowania działań w ramach polityk publicznych, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań[434].

4.8.2. STUDIA PRZYPADKÓW – ANALIZA WYBRANYCH RAPORTÓW BADAWCZYCH

Poniższa analiza nie ma na celu prezentacji przykładów dobrych rozwiązań w zakresie badań, stąd nie znalazły się w niej wzorcowe rozwiązania. Wskazanie rozwiązań, które charakteryzują się niską jakością, choć jest to rzadko dostrzegane, winno znaleźć odzwierciedlenie w procedurach zmierzających do wyeliminowania tych nieudolnych praktyk ze wszystkich warsztatów badawczych.

Wyniki przedstawionej poniżej analizy nie pozostawiają złudzeń, iż jakość realizowanych badań na zlecenie instytucji publicznych jest niska, a dzieje się tak w dużej mierze dlatego, że zleceniodawcy nie rozumieją idei prowadzenia badań. Tym samym nie wykorzystują wyników pozyskanych w ramach badań, a w związku z tym nie są zainteresowani ich kontrolą, co w konsekwencji prowadzi do ich bezużyteczności, a zatem marnotrawstwa środków publicznych przy jednoczesnym braku poprawy funkcjonowania obszarów wpisujących się w politykę spójności.

BADANIE EFEKTÓW DZIAŁAŃ INFORMACYJNYCH I PROMOCYJNYCH NA TEMAT FUNDUSZY EUROPEJSKICH DLA SPOŁECZEŃSTWA ORAZ ANALIZA SPOŁECZNEGO ODBIORU TYCH DZIAŁAŃ - 2010

Raport dostępny jest na Portalu Funduszy Europejskich – Ewaluacja pod adresem: www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_186.pdf. Raport opracowany został przez Millward Brown SMG/KRC Poland Media S.A. na zlecenie MRR. Właściwie nie można mówić o zamieszczonym ww. na stronie internetowej dokumencie w kategoriach raportu badawczego, ponieważ jest to wyłącznie prezentacja będąca demonstracją głównych elementów i wyników badania. Nie mniej jednak tytuł dokumentu rozpoczyna wyraz

[434] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

„raport". Opis zamieszczony na przedmiotowym dokumencie wskazuje, iż powstał on na zlecenie MRR. Biorąc pod uwagę zawartość merytoryczną przedmiotowego dokumentu oraz pożądany wymiar poznawczy wyłaniający się z wyników zrealizowanych badań oczywiście można odnaleźć cenne informacje, ale obok nich niestety dostrzec można szereg mankamentów istotnie obniżających wartość niniejszego opracowania.

Problem zaczyna się wraz z określeniem celów badania, które brzmią następująco:

1. Oszacowanie znajomości korzyści wstąpienia Polski do UE, ze szczególnym uwzględnieniem korzyści finansowych (fundusze strukturalne, fundusze unijne).
2. Ocena wpływu unijnych środków finansowych na rozwój Polski w oczach Polaków.

W ww. celu nr 1 nie dookreślono, kto ma znać „te" korzyści. O ile jednak w tym przypadku można domyślać się, iż chodzi o Polaków, o tyle w przypadku uszczegółowienia korzyści finansowych w podziale na konkretne fundusze tak naprawdę można mieć podejrzenie, że autorka badań nie zna klasyfikacji funduszy europejskich, a sytuacja taka jest niedopuszczalna. Język badań powinien być precyzyjny i jednoznaczny. Oczywiście badacz powinien znać „potoczny język" analizowanej branży tak, by móc w sposób precyzyjny zidentyfikować wskazania respondentów, ale znajomość tę powinien wykorzystać wyłącznie podczas gromadzenia materiału badawczego, a nie na etapie prezentacji wyników badań. Z pewnością sformułowanie „pieniądze unijne" nie powinno pojawić się w raporcie, a winno zostać zastąpione sformułowaniem „fundusze europejskie". Oczywiście raport powinien uwzględnić wymiar jakościowy, czym jest chociażby „język", jakim operuje społeczeństwo polskie w przedmiotowym obszarze, jednak język potoczny nie powinien być językiem przekazu w raportach badawczych. **Sytuacja taka tworzy pewną patologię.**

Potoczna, czasem merytorycznie niewłaściwa forma przekazu adresowana do przedstawicieli administracji publicznej, obok tego, że nie wnosi wartości poznawczej, to jednocześnie może wprowadzać w błąd. Ten niepoprawny język przekazu w analizowanym raporcie ma swoje odzwierciedlenie w pytaniach stawianych respondentom, które zostały zamieszczone w kwestionariuszu ankiety (np.: *Q3. Jedną z korzyści z przystąpienia do UE jest możliwość korzystania z pieniędzy unijnych w celu wspomagania rozwoju kraju. Są to tak zwane fundusze europejskie. Pieniądze te mogą być przeznaczane między innymi na rozwój dróg, pomoc rolnikom, szkołom, małym i średnim*

firmom, zmniejszanie bezrobocia itp. W jaki sposób, Pana(i) zdaniem, pieniądze unijne wpływają na rozwój Polski?).

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyniki badań w przedmiotowym raporcie autorzy opracowania winni odnieść je do teoretycznych podstaw unii gospodarczej. Biorąc pod uwagę zastosowane narzędzie badawcze, tj. CAPI podczas zbierania materiału empirycznego osoba przeprowadzająca wywiad winna doprecyzować odpowiedzi respondentów typu: „otwarcie granic", „otwarcie rynków pracy" ponieważ tak naprawdę w pierwszej odpowiedzi nie wskazano rzeczywistego wymiaru korzyści, którym może być np. odpowiedź druga.

Kluczowym mankamentem przedmiotowego opracowania jest jego całkowita niezgodność z obowiązującym podziałem terytorialnym Polski oraz unijną klasyfikacją wg tzw. NUT-sów. Przyjęta klasyfikacja, tj. podział na 8 makroregionów GUS owszem obowiązywał w Polsce, ale w roku 1975. Rok 1999 przyniósł istotne zmiany w tym zakresie. Przejęty przez autorkę badań podział terytorialny Polski w kontekście założonej użyteczności realizowanych obecnie w Polsce inicjatyw projektowych jest „zerowy". Chociażby biorąc pod uwagę realizowany PO RPW obejmujący 5 województw Polski Wschodniej[435] nie ma absolutnie odzwierciedlania w treści analizowanego raportu. Co więcej przedstawione analizy mogą wprowadzać w błąd.

Niestety MRR nie podało wartości niniejszego badania.

BADANIE EFEKTÓW DZIAŁAŃ INFORMACYJNYCH I PROMOCYJNYCH NA TEMAT FUNDUSZY EUROPEJSKICH DLA SPOŁECZEŃSTWA ORAZ ANALIZA SPOŁECZNEGO ODBIORU TYCH DZIAŁAŃ

Tytuł jakże podobny do wcześniej analizowanego badania. Nic jednak nie ma w tym dziwnego, bo zarówno wykonawca, jak i zleceniodawca, to te same instytucje, czyli Millward Brown SMG/KRC Poland Media S.A. oraz MRR. W tym przypadku analiza dostępnych informacji zawartych w bazie zakończonych badań ewaluacyjnych MRR okazała być się dodatkowo utrudniona w wyniku zastosowania nieprecyzyjnego nazewnictwa wykonawcy badania. Millward Brown SMG/KRC Poland Media S.A. funkcjonuje w bazie MRR jako:

[435] Oczywiście zgodnie z dziś obowiązującym podziałem terytorialnym Polski,

- Millward Brown SMG/KRC,
- Millward Brown SMG/KRC Poland Media S.A.,
- SMG KRC Poland Media SA,
- SMG/KRC,
- SMG/KRC Media Poland,
- SMG/KRC Poland Media S.A.

Być może są to zupełnie inne podmioty, choć bardzo prawdopodobnym jest, iż jest to kumulacja elementarnych błędów drukarskich osób odpowiedzialnych za tworzenie przedmiotowej bazy danych. Sytuacja ta absolutnie nie powinna mieć miejsca. Ten wymiar rozważań nie jest jednak przedmiotem niniejszej ekspertyzy, nie mniej jednak wskazuje na mało profesjonalne podejście pracowników administracji publicznej do wykonywania powierzonych zadań.

Raport dostępny jest na Portalu Funduszy Europejskich – Ewaluacja pod adresem: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_174.pdf.

Do raportu nie został dołączony kwestionariusz wywiadu, zatem co do szczegółów badań, tzn. jak wyglądały bezpośrednie wywiady kwestionariuszowe można się tylko domyślać po zaprezentowanych w raporcie tabelach i wykresach.

Część z zaprezentowanych w raporcie wyników wyraźnie rozmija się ze wskazanym celem badania, tj. „określenie efektów działań informacyjnych i promocyjnych definiowanych jako wiedza społeczeństwa na temat Funduszy Europejskich na lata 2007–2013 oraz analiza sposobu odbierania tych działań przez społeczeństwo". Chodzi w tym przypadku niemal o całą treść podrozdziału „5.6 Wykorzystanie mediów", gdzie prezentowane treści w żaden sposób nie nawiązują do funduszy europejskich. W tej części raportu zostały zaprezentowane treści jakby zupełnie z innego badania. Być może, zawarta wiążąca umowa nałożyła na wykonawcę raportu opracowanie z góry określonej liczby jego stron, a to okazało być się problemowe. Jest to jednak wyłącznie tylko przypuszczenie.

Kolejnym mankamentem obniżającym jakość przedmiotowego raportu jest prezentacja wyników badań w formie tabelarycznej. Skoro w nagłówkach tabel zamieszczono symbol „%", to biorąc pod uwagę, że w komórkach tabel przy zamieszczanych wynikach również zamieszczono „%", to rzeczywisty wynik należałoby podzielić przez 100, ale chyba nie

o to chodziło autorom raportu. Ponadto w tabelach dotyczących analizy prasy raz tytuły prasowe zamieszczone zostały z użyciem cudzysłowów, a raz nie. Nie jest to wprawdzie błąd, ale konsekwencja zapisu/przekazu jest bardzo ważna we wszelkiego typu opracowaniach. Profesjonalny język przekazu nie powinien pozwolić sobie na ww. mankamenty.

Brak konsekwencji stosowanej formy zapisu pojawiający się w całej treści raportu – głównie w przypadku zamiennego/naprzemiennego stosowania pełnych nazw oraz ich skrótów, co ma miejsce np. w przypadku: „Fundusze Europejskie" – „FE", jak również w przypadku programów operacyjnych, w połączeniu z niestety, choć zrozumiałym, ale jednocześnie nieliterackim językiem przekazu, w połączeniu z licznymi błędami stylistycznymi istotnie obniża jakość raportu.

Nieprzemyślanym z punktu widzenia merytorycznej strony badania było zamykanie w jednym pytaniu funduszy europejskich oraz programów operacyjnych. Nieprofesjonalne podejście do analizowanej tematyki w kontekście zastosowanej metody badawczej nie wpływa w prawidłowy sposób na edukowanie społeczeństwa w obszarze polityki spójności.

Biorąc pod uwagę wielkość przedmiotowego badania, tj. sklasyfikowanie go jako badanie duże należy mieć na względzie, iż w jego tle kryje się wydatek rzędu min. 75 tys. zł.

BADANIE EWALUACYJNE EX-ANTE DOTYCZĄCE OCENY ZAPOTRZEBOWANIA GOSPODARKI NA ABSOLWENTÓW SZKÓŁ WYŻSZYCH KIERUNKÓW MATEMATYCZNYCH, PRZYRODNICZYCH I TECHNICZNYCH

Jest to przykład kolejnego raportu z badań dostępnego w bazie badań ewaluacyjnych MRR dostępny na Portalu Funduszy Europejskich – Ewaluacja pod adresem: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/6_067.pdf. Niniejszy dokument opracowany został w roku 2009 na zlecenie MNiSW. Szkoda jednak, że dokument zamieszczony pod ww. adresem to tylko streszczenie raportu – bynajmniej tak wynika z zapisu widniejącego na stronie tytułowej.

Poczynając od zaprezentowanej metodologii badawczej, poprzez prezentację wyników badań przedmiotowy raport charakteryzuje się niską zawartością merytoryczną. W tytule badania znalazło się sformułowanie: „zapotrzebowanie gospodarki", niestety nie znalazło ono swojego odzwierciedlenia po stronie próby badawczej. Przeprowadzenie w ramach

przedmiotowego badania jednego indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielem organizacji przedsiębiorców oraz udział przedstawicieli stowarzyszeń przedsiębiorców w zogniskowanym wywiadzie grupowym obok wielu przedstawicieli ministerstw, wojewódzkich urzędów pracy oraz szkół wyższych, to zdecydowanie za mało, aby trafnie zidentyfikować potrzeby stojące po stronie gospodarki. Co więcej uwzględnienie po stronie respondentów przedmiotowego badania przedstawicieli szkół wyższych z założenia mogło „skrzywić" obraz rzeczywistości. Po co wskazywać kierunki kształcenia konkurencyjnych uczelni, skoro można wesprzeć własne „podwórko".

Prezentacja wyników badań opracowanych na podstawie wywiadów przeprowadzonych w wojewódzkich urzędach pracy w sposób bardzo nieprecyzyjny pokazuje zapotrzebowanie rynku na absolwentów kończących matematyczne kierunki studiów. Zaledwie dwa wskazania respondentów na kierunki studiów: matematyka i fizyka informatyczna, to zdecydowanie za mało, by formułować wiążące sądy. Podobna sytuacja miała miejsce we wskazaniach na specjalności matematyczne (ponadto w dwóch przypadkach pokrywające się z ww. kierunkami) zaprezentowane zostały na wykresie kołowym i wyrażone w procentach, przy czym najprawdopodobniej błędnie z uwagi na fakt omyłkowego umieszczenia na tym wykresie „elektrotechniki". No cóż – biorąc pod uwagę informacje zawarte w przedmiotowym raporcie, można błędnie odnieść wrażenie, iż wśród absolwentów kierunków matematycznych rynek pracy potrzebuje 33% absolwentów kierunku matematyka o specjalności matematyka. W rzeczywistości wynik ten odpowiada jednemu wskazaniu przedstawiciela wojewódzkiego urzędu pracy. Czy można uznać ten wynik za wiążący – z pewnością nie.

W przypadku dwóch pozostałych kategorii kierunków studiów; przyrodniczych i technicznych autorzy raportu również w sposób bezpodstawny (z uwagi na niewielką liczbę wskazań) używają miar względnych (procentów). Niestety w tym przypadku można mówić o łamaniu elementarnych zasad prowadzenia badań statystycznych.

Treści prezentowane w przedmiotowym raporcie nie zostały usystematyzowane w sposób zapewniający jego czytelność. Ponadto nie można dowolnie używać terminów takich jak kierunek studiów czy specjalność, bo standardy kształcenia dokładnie precyzują te kwestię. No cóż, z pewnością nie była to płaszczyzna znana autorom przedmiotowego opracowania. W niniejszym raporcie można odczytać m.in. kierunek

studiów matematycznych: matematyka, jak również specjalność matematyczna: matematyka.

Biorąc pod uwagę kolejne treści raportu oparte na wynikach badania CAWI w szkołach wyższych oraz fakt, iż większość z nich nie była zainteresowana udziałem w badaniu można przypuszczać, iż badanie realizowane było w sposób mało profesjonalny.

Część raportu opracowana na podstawie wtórnych źródeł danych również nie wnosi żadnych istotnych informacji w kontekście założonego celu badania.

Należy jednak podkreślić, iż nie zawsze problem niskiej jakości raportów badawczych leży po stronie wykonawcy usługi. Niejednokrotnie trzeba zwrócić uwagę na specyfikację zamówienia przygotowaną przez instytucję zlecającą. Bardzo często stosowanie kryterium ceny jako najważniejszego kryterium wyboru usługodawcy prowadzi do wyboru oferenta niestety, ale merytorycznie nieprzygotowanego do świadczenia usług w pożądanym kształcie.

Treść niniejszego raportu nie tyle, co nie wnosi nic rzeczowego w założony cel badania, a wręcz artykułowane wnioski mogą wprowadzić w błąd. W tym przypadku należałoby zweryfikować, kto przyjął taki „bubel"?

RAPORT KOŃCOWY DO BADANIA EWALUACYJNEGO: OCENA FUNKCJONOWANIA TRZECH REGIONALNYCH OŚRODKÓW EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM

Jest to przykład kolejnego raportu dostępnego w bazie badań ewaluacyjnych MRR na Portalu Funduszy Europejskich – Ewaluacja pod adresem: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_164.pdf. Niniejszy dokument opracowany został na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, Departament ds. PO KL.

Biorąc pod uwagę jakość materiału w porównaniu z wcześniej analizowanym raportem jest to opracowanie charakteryzujące się zdecydowanie wyższym poziomem jakości.

Niniejszy raport niestety, ale zawiera w sobie mankamenty natury merytorycznej, chociażby zastosowanie miar względnych do tzw. małej próby, gdzie owszem jest to możliwe, jednak należałoby dokładnie wskazać miary bezwzględne (m.in. strony 71 – 76, raportu, na stronie 81 w sposób zupełnie bezzasadny, bez żadnego komentarza zaprezentowano dane procentowe odnoszące się do populacji liczącej zaledwie 36

jednostek). Podejście takie może zniekształcać w sposób istotny obraz analizowanej rzeczywistości, a w konsekwencji wprowadzać w błąd.

RAPORT Z EWALUACJI „OCENA STOPNIA REALIZACJI CELÓW V PRIORYTETU PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI W KONTEKŚCIE TEMATYKI I JAKOŚCI WDRAŻANIA REALIZOWANYCH W JEGO RAMACH PROJEKTÓW"

Jest to kolejny raport, który zamieszczony został w bazie badań ewaluacyjnych MRR pod adresem http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/6_078.pdf. Przedmiotowe badanie zrealizowane zostało od września do grudnia 2009 r. Zgodnie z założeniem rekomendacje wypracowane w ramach badania miały posłużyć instytucjom zaangażowanym we wdrażanie Priorytetu V PO KL Dobre rządzenie, w szczególności IZ oraz IP2 i Beneficjentom systemowym w celu poprawy jakości i tempa wdrażania Priorytetu V PO KL. Biorąc jednak pod uwagę ogół problemów zaprezentowanych w niniejszej publikacji – aktualnych i tożsamych z tymi zawartymi w ww. raporcie, można odnieść wrażanie, że chyba niewiele osób sięgnęło do treści tego raportu, a chyba jeszcze mniej uwzględniło rekomendacje. Niestety w tym przypadku mówiąc o adresatach wskazuje się na przedstawicieli administracji publicznej.

Wyniki zaprezentowane na kartach przedmiotowego raportu potwierdzają istnienie dwóch bardzo poważnych problemów związanych z wdrażaniem projektów wpisanych w realizację celów NSRO, tj. niską jakość zadań realizowanych przez pracowników administracji publicznej w różnych wymiarach oraz niespójność przepisów.

Z kart raportu można m.in. odczytać: „(…) obecny stopień realizacji projektów systemowych oraz sposób zarządzania w projektach systemowych nie gwarantują terminowego osiągnięcia celów i efektów Priorytetu V PO KL. (…)W dalszym ciągu należy wprowadzać usprawnienia w procesie zarządzania projektami systemowymi". Istny paradoks. Skoro instytucje odpowiedzialne za realizację „Dobrego rządzenia" same sobie z nim nie radzą, to raczej nie można łudzić, iż całość powierzonego im zadania zostanie zrealizowana w sposób efektywny.

W raporcie wskazuje się ponadto, iż „główną barierą terminowej realizacji projektów jest **brak spójności pomiędzy obecną strukturą zarządzania w administracji publicznej a podejściem projektowym"**. Wg analiz zawartych w niniejszej publikacji problem ten nadal nie został rozwiązany, a dotyczy niemal całości realizacji celów wpisanych w NSRO.

W raporcie odczytać ponadto można: „Niewystarczająca jednoznaczność i szczegółowość informacji przekazywanych beneficjentom systemowym. Sposób prowadzenia kontroli w projektach systemowych, „wyszukiwanie błędów". Oznacza to, instytucje publiczne zamiast być dla siebie partnerami wspierającymi się, to cenną energię poświęcają na zupełnie niezrozumiałą rywalizację. Bądź też nie dokładają należytych starań, by ich tworzone przez nic rozwiązania były jednoznaczne, a tym samym pomocne. Żadne systemowe rozwiązania nie poprawią funkcjonowania państwa polskiego, o ile nie stworzy się „odpowiedniej kultury pracy".

ANALIZA SYSTEMU ROZLICZANIA WNIOSKÓW O PŁATNOŚĆ SKŁADANYCH W RAMACH KOMPONENTU REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM. RAPORT KOŃCOWY

Badanie zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Raport dostępny jest w bazie badań ewaluacyjnych MRR pod adresem www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_159.pdf.

Jednym z podstawowych mankamentów istotnie pomniejszających wymiar użyteczności opracowanego dokumentu jest kluczowy dla wykorzystania wypracowanych rozwiązań zapis w tabeli rekomendacji wskazujących na termin realizacji brzmiący: „w najbliższym możliwie terminie". Czyli tak naprawdę może być to nawet za 100 lat. Jak bowiem wobec takiej wykładni można dokonać weryfikacji wdrożenia rekomendacji. Zastosowane podejście zaprzecza idei badań ewaluacyjnych.

RAPORT TWOJAEUROPA.PL. BENEFICJENCI PO IG 8.1 - JAK WYPADA PIERWSZY NABÓR 2008?

Raport jak najbardziej ciekawy i pożądany z punktu widzenia monitoringu wydatkowania środków publicznych. Szkoda jednak, że treści w nim zawarte, nie zostały najprawdopodobniej poważnie potraktowane przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie działania 8.1 PO IG. Z opisu nie wynika, iż przedmiotowe opracowanie powstało przy wsparciu funduszy europejskich. Treść raportu dostępna jest pod adresem: http://www.twojaeuropa.pl/raporty/raport_poig81_twojaeuropapl.pdf.

Autorzy raportu napisali wprost, iż „wyniki badania okazały się bardzo zaskakujące. Blisko połowa przeanalizowanych projektów nadal nie ujrzała światła dziennego, części

nie mogliśmy nawet odnaleźć przez wyszukiwarkę Google”[436]. Wyniki badania pokazały, iż z 75 ocenionych serwisów aż 35 nie działało w momencie prowadzenia badania – tj. rok po przyznaniu dofinansowania. Okazało się ponadto, że nie działały głównie serwisy, na uruchomienie których pozyskano największe kwoty dofinansowania. Choć minął już ponad rok od przedmiotowego badania, nadal nie wszystkie serwisy działają, np. www.moj-biznes.com bądź wyświetlają się w wersji testowej, np.: www.domore.pl/beta/view/main.

4.8.3. WNIOSKI

Powyższy sceptycyzm nie jest bezzasadny, ale wynika z pełni obiektywnej oceny analizowanych raportów badawczych. Zaprezentowane wyżej przykłady nie są odosobnione. Jest ich wiele i coraz częściej poddawane są ostrej krytyce. Opublikowany we wrześniu br. artykuł na łamach Dziennika Gazety Prawnej „Unia za naukowy bełkot nie zapłaci”[437], otwarcie podnosi zidentyfikowany w przedmiotowej ekspertyzie problem. *„Za Unijne dotacje firmy i fundacje produkują nikomu niepotrzebne raporty i opracowania. Bruksela mówi: dość. Kolejne przykłady złego wykorzystania pieniędzy w ramach PO KL mogą zaszkodzić Polsce w staraniach o zwiększenie finansowania w kolejnej perspektywie budżetowej 2014 – 2020. KE nie chce więcej marnować unijnych pieniędzy na analizy naukowe i raporty powstające w ramach PO KL. Wiele z nich powstało tylko po to, żeby zapewnić wynagrodzenia badaczom, a firmom – utrzymanie biur i pracowników. I tak np. 420 tys. zł przyznano na przygotowanie analizy socjologicznej rodzin tragicznie zmarłych górników. Zarząd Krajowy Związku Zawodowego Ratowników Górniczych zamiast przygotować rzetelny raport, opracował 30-stronicową broszurkę na podstawie wspomnień wdów po górnikach. Kobiety dostały po 5 tys. zł, resztę wziął zarząd. Związek nie ma sobie nic do zarzucenia. Uważa, że cel projektu został zrealizowany. Idea społecznej odpowiedzialności biznesu została przekazana. Tysiąc publikacji ze wspomnieniami rodzin trafiło do służb bhp w kopalniach i zostały dla nich zorganizowane warsztaty. Także Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach, który oceniał projekt i przekazał pieniądze, jest*

[436] www.twojaeuropa.pl.

[437] DGP, Nr 179, 15 września 2011, s. A1, B6.

zadowolony z efektów. Wszystkie rezultaty założone we wniosku o dofinansowanie zostały osiągnięte"[438].

„Absurdalnych projektów w PO KL nie brakuje. Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie za kwotę prawie pół miliona złotych zakontraktował projekt pt. „Mroczna strona granicy". Wnioski zawierają ogólne stwierdzenia i postulaty dotyczące zwiększenia kar dla pracodawców zatrudniających na czarno. – W ten sposób z programu wyciekają pieniądze. Powinny zostać przeznaczone na prawdziwe badania naukowe – uważa prof. Janusz Czapiński, socjolog, współautor Diagnozy Społecznej, również sfinansowanej ze środków UE. MRR nie potrafi podać dokładnej liczby projektów badawczych w PO KL. – ponieważ nie prowadzą ich monitoringu. Z danych resortu wynika, że od 2007 roku UE sfinansowała ponad 27 tys. projektów PO KL. Wg szacunków DGP nawet co 10. projekt może dotyczyć badań naukowych. Nikt nie jest w stanie zaświadczyć dziś o ich przydatności – które dały wymierne efekty społeczne, a które jedynie utrzymanie badającym. Komisja Europejska coraz częściej kwestionuje złe projekty"[439].

Na łamach DGP poruszany został jeszcze jeden bardzo poważny problem, poddany analizie w niniejszym opracowaniu, tj. wadliwy system wyboru projektów przeznaczonych do dofinansowania oraz kwestia rozliczania projektów ukierunkowana na sprawozdawczość opartą niemal wyłącznie na dokumentach finansowych, co również było przedmiotem analiz, których wyniki znalazły się na kartach niniejszego opracowania. Ww. problemy mają również bezpośrednie przełożenie na niska jakość raportów badawczych.

DGP wskazuje jako jedną z kolejnych przyczyn niskiej jakości raportów badawczych nieodpowiedni skład komisji oceny projektów. Bardzo często w komisjach tych zasiadają niekompetentne osoby, tj. m.in. osoby nie posiadające, ani wiedzy, ani doświadczenia w zakresie badań. Kolejnym problemem jest rozliczanie efektów pracy badaczy. Kontrole projektów skupiają się głownie na dokumentach finansowych, a nie wartości merytorycznej analiz. Z pewnością wdrożenie takiego rozwiązania, choć nie jest łatwe, to powinno zostać jak najszybciej wkomponowane w praktykę projektową. Przy czym

[438] Ibidem, s. A1.

[439] Ibidem, s. A1.

należałoby uniknąć rozwiązania, w którym krytyka rodziłaby krytykę, a opiniodawcy prześcigaliby się w dowodzeniu własnej racji.

Ten szereg negatywnych zdań nt. prowadzonych w Polsce badań, pośrednio, a czasem bezpośrednio związanych ze środowiskiem naukowym, choć nie jest bezpodstawny – w świetle wcześniej wyartykułowanych wniosków na łamach niniejszej publikacji – to nie powinien być generalizowany na ogół przedstawicieli tego środowiska. Realizacja badań traktowana jest dziś często, jako intratne zajęcie nie tylko przez pracowników naukowych, ale szereg instytucji nie mających nic wspólnego z nauką. Ww. przykłady raportów charakteryzujących się niską jakością merytoryczną jest niezbitym na to dowodem.

DR DOROTA JEGOROW

5. PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI SPÓJNOŚCI A POZYCJA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

5.1.1. POLITYKA SPÓJNOŚCI W DOBIE GLOBALNEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Globalny kryzys gospodarczy, którego efekty odczuwają niemal wszyscy mieszkańcy UE, obnażył wyraźną niemoc istniejących rozwiązań na terenie Wspólnoty. Spektakularne problemy finansowe państw członkowskich UE oraz zapowiedzi ich bankructwa z pewnością nie były wpisane w scenariusz integracji europejskiej. Fakt, iż dziś jesteśmy świadkami tych jakże trudnych, a czasem dramatycznych wydarzeń nie pozostawia złudzeń, iż istnieje wyraźny rozdźwięk pomiędzy celami wpisanymi w politykę spójności a osiąganymi efektami.

Polityka spójności w znacznym stopniu przyczyniła się do rozszerzenia strefy wzrostu gospodarczego i dobrobytu na całą UE, co z kolei wpłynęło na zmniejszenie różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Za sprawą tej polityki powstały nowe miejsca pracy, wzmocniono kapitał ludzki, rozwinięto infrastrukturę i poprawiono stan ochrony środowiska, w szczególności w regionach mniej rozwiniętych. Nie ulega wątpliwości, że bez polityki spójności dysproporcje byłyby większe. Jednak długotrwałe skutki społeczne kryzysu, zapotrzebowanie na innowacje napędzane coraz większymi globalnymi wyzwaniami, jak również wymóg jak najlepszego spożytkowania każdego euro wydanego ze środków publicznych, wskazują na potrzebę przeprowadzenia ambitnej reformy tej polityki[440].

[440] KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU INWESTYCYJNEGO. Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, KOMISJA EUROPEJSKA, Bruksela, COM(2010) 642/3.

Dyskusje trwające nad tworzeniem sprawnych rozwiązań dotyczących funkcjonowania – przyszłości UE – przyszłością polityki spójności pozwoliły na sformułowanie czterech głównych wyzwań[441]:

[1] Zmobilizowanie oraz wykorzystanie potencjału regionalnego i lokalnego wszystkich obszarów w celu zwiększenia konkurencyjności całej Europy.

Oznacza to, iż nie wszyscy w jednakowym stopniu podejmują wysiłki rozwojowe ukierunkowane na rozwój UE jako wspólnoty terytorialnej, gospodarczej i społecznej.

[2] Ukierunkowanie polityki na wymierne rezultaty tak, aby jej oddziaływanie mogło być ocenione.

Oznacza to, iż do tej pory nie zbudowano metodologii pozwalającej na dokonywanie obiektywnie weryfikowalnej oceny podjętej interwencji. Wyrazem tego na gruncie Polski jest przede wszystkim wyłącznie wymiar ilościowy analizy realizacji postępów w Narodowej Strategii Spójności. Oczywistym jest, iż fakt wydatkowania środków finansowych nie zawsze przekłada się na efektywność podjętej interwencji.

[3] Dalsze upraszczanie procesu wdrażania polityki przy jednoczesnym utrzymaniu jej skuteczności.

Rekomendacja co najmniej przewrotna w kontekście dwóch wcześniejszych wyzwań, w których stwierdza się pewną słabość systemu. Skoro padło stwierdzenie, iż system nie jest sprawny, to utrzymanie jego skuteczności a priori zakłada pogłębianie się wewnętrznych problemów UE funkcjonującej w oparciu o niesprawny system.

[4] Ukierunkowanie polityki na przyszłość oraz pomoc regionom w stawieniu czoła przyszłym wyzwaniom.

Raczej nie można traktować tego wyzwania jako odkrywczego w odniesieniu do elementarnych zasad zarządzania. Niemniej jednak powyższe sformułowanie w tle niesie inną informację: do tej pory na poziomie UE bagatelizowano jakże ważne podejście strategiczne o zróżnicowanym horyzoncie czasowym prognozy uwzględniające różne scenariusze rozwoju. Internacjonalizacja UE w wymiarze politycznym, społecznym i gospodarczym to niemal rewolucyjne zmiany w funkcjonowaniu poszczególnych państw członkowskich. Aby proces ten przyniósł zamierzone – zapisane w dokumentach

[441] http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/index_pl.htm.

strategicznych efekty – winien być poprzedzony przemyślanym i powszechnym procesem edukacji obywatelskiej. Proces ten, choć jest obecnie realizowany w Polsce, jednak biorąc pod uwagę kolejność podejmowanych działań, można porównać go z nieprzemyślanym logicznie, niepowiązanym ciągiem zdarzeń z założenia nieefektywnych. Akcesja Polski do UE na trwałe odmieniła funkcjonowanie kraju. Nowe zasady funkcjonowania, nowe uwarunkowania, nowa wręcz rzeczywistość nadal przez wielu Polaków nie jest dostrzegana. Dzieje się tak z prostej przyczyny. **Takie pojęcia jak np. integracja europejska, Strategia Lizbońska czy Traktat Lizboński są pojęciami obcymi dla wielu Polaków. Incydentalne wydarzenia realizowane w celu podwyższenia świadomości obywatelskiej narodu polskiego nie zastąpią przemyślanej edukacji szkolnej i akademickiej. Przy czym proces ten winien zostać uruchomiony ponad dekadę temu. Dopóki „dorosłe" pokolenie Polaków nie zrozumie idei integracji europejskiej, dopóty szereg działań realizowanych przy wsparciu funduszy europejskich nie będzie przynosił pożądanych efektów. Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy europejskich stała się areną często nieczystej, pozbawionej wymiaru biznesowego (po stronie IP) gry. A graczami tymi były jeszcze do niedawna jednostki, które wiedzę o funduszach europejskich nabyły niczym wiedzę tajemną i zręcznie ją wykorzystywały, gdy rynek „projektów europejskich" był rynkiem niszowym. Dziś sytuacja ta zmieniła się z pewnością na korzyść. Co jednak ze straconymi laty i projektami wówczas zrealizowanymi, a tym samym wydatkowanymi środkami finansowymi? Chodzi w tym przypadku zarówno o kwestię wyboru projektów – wymiar rzeczywistej, potencjalnej korzyści, jak również ich realizacji i wdrażania rozwiązań.**

5.1.2. STRATEGIA EUROPA 2020 A KIERUNKI INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI

W dniu 3 marca 2010 roku KE w swoim komunikacie przedstawiła propozycję Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – EUROPA 2020, która z założenia winna stanowić podstawę do wyjścia z kryzysu oraz powinna przygotować europejską gospodarkę na wyzwania następnej dekady. Nowa Strategia została opracowana na nowych założeniach, bazujących na ocenie przyczyn braku skuteczności działań wpisujących się w wykładnię Strategii Lizbońskiej. Zbyt wiele ambitnych celów szczegółowych, których nie udało się monitorować oraz

które były planowane z niewielkim udziałem państw członkowskich, mało efektywny system przygotowywania krajowych programów reform przy nie wywiązywaniu się państw członkowskich z deklaracji zostały zastąpione przejrzystym dokumentem wyposażonym w precyzyjny system monitorowania postępów w zakresie osiągania zakładanych efektów[442]. Czy tak się stanie? Czas pokaże. Biorąc pod uwagę wypracowane w ramach niniejszej publikacji wnioski można przypuszczać, że powoli następuje przełom zarówno w zakresie stawiania celów, osiągania zakładanych rezultatów, jak i stosowania skutecznych narzędzi ich monitoringu i ewaluacji.

„Rok 2010 musi być rokiem nowego początku" – takie słowa znajdują się we wprowadzeniu do nowej Strategii. „Na przykładzie światowych skutków kryzysu finansowego wyraźnie widać, że warunki gospodarcze zmieniają się szybciej niż sytuacja polityczna. Musimy zaakceptować fakt, że zwiększona współzależność gospodarcza wymaga bardziej zdecydowanych i spójnych działań również na poziomie politycznym. Przez ostatnie lata miliony ludzi straciło pracę, wzrosło zadłużenie, które będzie wyrównywane przez lata, **a spójność społeczna została wystawiona na poważną próbę.** Ostatnie lata ujawniły podstawowe problemy, z jakimi boryka się gospodarka UE. Jednocześnie gospodarka światowa zmierza prężnie do przodu. Przyszłość Europy zależy w dużej mierze od podjętych dziś stanowczych i ambitnych działań. Aby zbudować zrównoważoną przyszłość, UE bezwzględnie musi już teraz wyjść poza horyzont celów krótkoterminowych[443]". Wykładnia jakże oczywista, a wydaje być się kreowana na odkrywczą.

Globalny kryzys gospodarczy zniweczył wyniki wielu lat postępu gospodarczego i społecznego oraz **odsłonił strukturalne słabości gospodarki UE.** Strategia Europa 2020 jest wizją społecznej gospodarki rynkowej dla Europy XXI wieku. Strategia objęła wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

– rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,

---

[442] P. Churski, Wyzwania polityki spójności a Strategia Europa 2020 [w:] K. Marciniak, K. Sikora, D. Sokołowski (red.), Koncepcje i problemy badawcze geografii, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz2011, s. 493-512

[443] KOMUNIKAT KOMISJI, EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 2010, s. 3-4.

- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie, zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Jednocześnie Komisja Europejska zaproponowała wytyczenie kilku nadrzędnych, wymiernych celów UE:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%,
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB UE,
- należy osiągnąć cele „20/20/20" w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki),
- liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie,
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

Osiągnięcie zaplanowanych wskaźników wymagać będzie silniejszego modelu zarządzania gospodarczego. Realizacja wykładni wpisującej się w Strategię Europa 2020 opierać się będzie na dwóch filarach:

- podejściu tematycznym, łączącym ogólne priorytety i służące ich realizacji wymierne cele,
- sprawozdaniach państw członkowskich, których kluczowym wymiarem będzie powrót do trwałego wzrostu i stabilnych finansów publicznych.

W Strategii zostało zapisane: „Na poziomie UE przyjęte zostaną zintegrowane wytyczne, obejmujące unijne priorytety ogólne i wymierne cele. Poszczególnym państwom członkowskim przekazane zostaną zalecenia. ***W przypadku nie podjęcia odpowiednich działań przewiduje się możliwość wystosowania ostrzeżenia. Podsumowanie osiągnięć strategii Europa 2020 oraz ocena paktu stabilności i wzrostu będą prowadzone jednocześnie, jednak instrumenty te będą funkcjonować niezależnie od siebie i zachowana zostanie integralność paktu"[444].***

[444] Ibidem, s. 4-7

Propozycja KE spotkała się z krytyką ze strony polityków europejskich zwłaszcza w kontekście oceny innowacyjności proponowanych rozwiązań. Wg opiniodawców przygotowane propozycje powieliły znane już postulaty Strategii Lizbońskiej, a realizacja Strategii EUROPA 2020 w oparciu o mało efektywny system Wytycznych Komisji KE oceniona została nawet jako kompromitująca całość propozycji. Podkreślano również, że przedstawiona Strategia dąży do segmentacji budżetu unijnego, co może doprowadzić do zaniechania dalszej realizacji multipolityk wspólnotowych, w tym zwłaszcza polityki spójności. Zarzuty te skutecznie odparli przedstawiciele KE twierdząc, że formułowane zarzuty są przedwczesne, a polityka spójności pozostaje nadrzędnym celem i instrumentem polityki rozwojowej UE, czego dowodem są liczne przywołania tej polityki w dokumencie Strategia Europa 2020. Zaakceptowana Strategia zawiera bezpośrednie odwołania do polityki spójności. Bardzo ważnym elementem Strategii Europa 2020 jest kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej[445].

5.1.3. NOWY KSZTAŁT POLITYKI SPÓJNOŚCI

Stale powraca dyskusja między decydentami politycznymi, przedstawicielami społeczności akademickiej i innymi zainteresowanymi stronami na temat wartości dodanej polityki spójności. Niektórzy twierdzą, że polityka spójności jest luźno związana z priorytetami UE, że jej środki są skąpo dystrybuowane pomiędzy obszary polityki, a jej oddziaływanie trudno zmierzyć. Mimo iż sprawozdanie wykazało, że polityka spójności przyczyniła się do społeczno-gospodarczego rozwoju regionów oraz do dobrobytu ich mieszkańców, KE bardzo poważnie podchodzi do głosów krytyki. Dlatego też kolejne reformy polityki spójności powinny zdecydowanie ukierunkować politykę na wyniki i zainicjować zmiany niezbędne dla ich osiągnięcia, przy jednoczesnym zmniejszeniu biurokracji, uproszczeniu codziennego zarządzania polityką oraz zachowaniu jej nadrzędnego celu. Nowe ramy polityki spójności to[446]:

- wzmacnianie programowania strategicznego,

[445] P. Churski, Wyzwania polityki spójności a Strategia Europa 2020 …, op. cit., s. 493-512

[446] KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO …, op. cit..

- większa koncentracja tematyczna (określenie ograniczonej liczby priorytetów tematycznych powiązanych z priorytetami, zintegrowanymi wytycznymi i przewodnimi projektami),
- lepsze wyniki dzięki wprowadzeniu warunków i zachęt (wprowadzenie nowych przepisów warunkujących, stanowiących zachętę do podejmowania reform. Państwa członkowskie będą zobowiązane przeprowadzić reformy potrzebne do zapewnienia efektywnego wykorzystania środków finansowych w obszarach bezpośrednio związanych z polityką spójności, takich jak: ochrona środowiska, działania na rzecz modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity), edukacja lub badania i innowacje. Na tej podstawie, na początku okresu programowania w dokumentach programowych (tzn. w umowach o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji oraz programach operacyjnych) i w ramach skoordynowanego podejścia do wszystkich odpowiednich polityk UE zostaną ustalone ze wszystkimi państwami członkowskimi lub regionami – w zależności od kontekstu instytucjonalnego – konkretne, wiążące warunki obejmujące dziedziny bezpośrednio powiązane z polityką spójności. Ich spełnienie mogłoby stanowić warunek wypłacenia środków polityki spójności na początku okresu programowania bądź też w trakcie przeglądu, w ramach którego KE oceniałaby postępy poczynione we wdrażaniu uzgodnionych reform. Sankcje finansowe i zachęty związane z paktem stabilności i wzrostu były dotąd ograniczone do Funduszu Spójności. KE zaproponowała rozszerzenie warunkowości na pozostałe części budżetu unijnego na zasadzie dodatkowej dźwigni, aby zapewnić przestrzeganie kluczowych warunków makroekonomicznych w kontekście strony naprawczej paktu. W przypadku nieprzestrzegania zasad paktu stworzone zostaną zachęty w postaci zawieszania lub anulowania części bieżących lub przyszłych płatności z budżetu UE, co nie powinno dotykać końcowych beneficjentów funduszy UE. Anulowane środki zostawałyby w unijnym budżecie),
- lepsza ocena, wydajność i wyniki (po pierwsze podstawą podejścia ukierunkowanego na wyniki jest przyjęcie ex-ante przejrzystych i mierzalnych założeń i wskaźników dotyczących wyników. Wskaźniki powinny być jednoznaczne, statystycznie wiarygodne, elastyczne i bezpośrednio powiązane z interwencjami w ramach polityki spójności, jak również sprawnie gromadzone i upowszechniane. Po drugie oceny ex-ante powinny skupić się na lepszym

projektowaniu programów tak, by można było monitorować i oceniać instrumenty i środki zachęcające do osiągania celów i założeń w trakcie wdrażania programu. Po trzecie, przeprowadzane oceny powinny w większej mierze opierać się na rygorystycznych metodach zgodnych z międzynarodowymi standardami, w tym na ocenie oddziaływania. W miarę możliwości oceny oddziaływania powinny być przygotowywane na wczesnym etapie, by umożliwić zebranie i upowszechnienie właściwych danych. Ponadto przygotowywanie planów ciągłej oceny każdego programu stałoby się obowiązkowe, z uwagi na fakt, że tego typu oceny zwiększają przejrzystość na poziomie unijnym, stymulują tworzenie strategii oceniania i wpływają na poprawę ogólnej jakości procesu oceny. Oceny mogłyby być również przeprowadzane w momencie poświadczenia do Komisji określonej kwoty środków),

- wsparcie korzystania z nowych instrumentów finansowych poprzez: a) zwiększenie przejrzystości i wprowadzenie lepszego rozróżnienia w regulacjach prawnych między zasadami rządzącymi finansowaniem opartym na dotacjach a zasadami dotyczącymi form wsparcia zwrotnego, w szczególności w odniesieniu do kwalifikowalności wydatków i kontroli; b) skierowanie ogólnego strumienia wsparcia finansowego do firm, głównie za pomocą instrumentów inżynierii finansowej i użycie dotacji do współfinansowania konkretnych systemów wsparcia (innowacje, inwestycje środowiskowe, itd.); c) rozszerzenie zarówno zakresu, jak i skali instrumentów inżynierii finansowej: jeśli chodzi o zakres – tak, by obejmowały nowe obszary działalności (np. zrównoważony transport miejski, badania naukowe i rozwój, energię, rozwój lokalny, działania z zakresu uczenia się przez całe życie lub mobilności, zmianę klimatu i środowisko naturalne, technologie teleinformatyczne i sieci szerokopasmowe); a jeśli chodzi o skalę – tak, by łączyły dotacje na spłatę odsetek z kapitałem pożyczkowym lub innymi formami finansowania podlegającego zwrotowi.

LEPSZE ZARZĄDZANIE

Ten wymiar realizowany będzie poprzez wprowadzenie trzeciego wymiaru: spójności terytorialnej oraz wzmocnienie partnerstwa.

WPROWADZENIE TRZECIEGO WYMIARU: SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ

Traktat lizboński, oprócz spójności gospodarczej i społecznej, jako jeden z celów wymienia dodatkowo spójność terytorialną. Z tego względu nowe programy powinny również obejmować ten cel ze szczególnym uwzględnieniem roli miast, obszarów funkcjonalnych, obszarów borykających się z konkretnymi problemami geograficznymi i demograficznymi, jak również strategii makroregionalnych. Należy przygotować program rozwoju miast, w którym w sposób przejrzysty wskazane zostaną środki finansowe przeznaczone na zagadnienia miejskie i który wyznaczą większą rolę władzom miejskim w projektowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju obszarów miejskich. Działania dotyczące miast, jak również stosowne środki i wybrane miasta powinny zostać jasno określone w dokumentach programowych. Dalsze prace nad nowymi strategiami makroregionalnymi powinny bazować na skrupulatnym przeglądzie istniejących strategii oraz na dostępności środków. Strategie makroregionalne powinny stanowić zintegrowane instrumenty o silnej podstawie merytorycznej skoncentrowane na najważniejszych wyzwaniach i charakteryzujące się rozwiniętym wymiarem transnarodowym, z zastrzeżeniem, że większość finansowania powinna pochodzić z krajowych i regionalnych programów współfinansowanych w ramach polityki spójności i z innych źródeł krajowych[447].

WZMOCNIENIE PARTNERSTWA

Skuteczna realizacja strategii Europa 2020 wymaga systemu zarządzania, który włącza podmioty zaangażowane w zmiany w państwach członkowskich i który łączy unijny, krajowy, regionalny i lokalny poziom administracji. W celu pełnej mobilizacji wszystkich zaangażowanych stron należy zapewnić większy udział zainteresowanych podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego zarówno w debacie nad polityką spójności, jak i w jej realizacji. W związku z powyższym należy nadal wspierać dialog między podmiotami publicznymi i prywatnymi, w tym partnerami społeczno-gospodarczymi i organizacjami pozarządowymi. Należy wzmocnić rolę podejścia opartego na lokalnym rozwoju w polityce spójności, na przykład poprzez wspieranie aktywnego włączenia, rozwijanie społecznych innowacji, tworzenie innowacyjnych strategii czy przygotowywanie planów

[447] Ibidem.

rewitalizacji obszarów w szczególnie trudnej sytuacji. Podejścia te powinny być skoordynowane z podobnymi działaniami wspieranymi w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki morskiej[448].

UPROSZCZONY I SPRAWNIEJSZY SYSTEM REALIZACJI

Szereg problemów, jakie dotykają dziś UE, bezwzględnie wymaga zmian w obszarze zarządzania finansowego, obciążeń administracyjnych, dyscypliny oraz kontroli finansowej.

ZARZĄDZANIE FINANSOWE

Organ odpowiedzialny za zarządzanie programami w ramach polityki spójności każdego roku będzie składał poświadczenie dotyczące zarządzania wraz z rocznymi sprawozdaniami finansowymi i opinią niezależnego audytora. Takie rozwiązanie zwiększy rozliczalność wydatków współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w danym roku budżetowym[449].

ZMNIEJSZANIE OBCIĄŻEŃ ADMINISTRACYJNYCH

Należy zachować ogólne podejście, zgodnie z którym zasady kwalifikowalności ustalane są na poziomie krajowym. Należy jednak przyjąć pewne wspólne zasady dotyczące kluczowych zagadnień takich jak koszty ogólne w ramach różnych funduszy UE. Ujednolicenie zasad kwalifikowalności wydatków w ramach różnych obszarów polityki, instrumentów finansowych i funduszy uprościłoby korzystanie ze środków przez beneficjentów i zarządzanie nimi przez organy krajowe zmniejszając ryzyko popełnienia błędów i umożliwiając jednocześnie wprowadzenie zróżnicowania, pozwalającego na odzwierciedlenie specyfiki polityki, danego instrumentu i beneficjentów[450].

DYSCYPLINA FINANSOWA

Celem zasady umarzania środków jest dopilnowanie, aby projekty były realizowane w rozsądnych ramach czasowych i aby przestrzegana była dyscyplina finansowa. Takie

---

[448] KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO ..., op. cit.

[449] Ibidem.

[450] Ibidem.

podejście może jednak wpływać negatywnie na zachowanie państw członkowskich i regionów, które mogą przykładać zbyt dużą wagę do szybkiego wykorzystania środków, a mniejszą do skuteczności. Należy osiągnąć odpowiednią równowagę między zagwarantowaniem jakości inwestycji a skuteczną i szybką ich realizacją. Jednym ze sposobów byłoby zastosowanie zasady N+2 do wszystkich programów, z wyjątkiem pierwszego roku i zrezygnowanie z wyjątków i odstępstw[451].

KONTROLA FINANSOWA

W odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli istnieje potrzeba nie tylko zwiększenia ich wiarygodności, ale również osiągnięcia większego zaangażowania państw członkowskich w kontrolę jakość[452]i.

STRUKTURA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polityka wspiera rozwój każdego regionu za pomocą jasnej strategii inwestycyjnej, która obejmuje stymulowanie konkurencyjności, wzrostu zatrudnienia, włączenia społecznego oraz ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego. Wielopoziomowy system zarządzania polityką sprawia, że działania UE są bardziej widoczne dla jej obywateli. Obecnie wsparcie regionów jest zróżnicowane wg stopnia rozwoju gospodarczego (mierzonego wielkością PKB na mieszkańca), istnieje wyraźny podział na regiony „mniej" i „bardziej" rozwinięte. W celu złagodzenia przejścia między tymi dwoma kategoriami i zagwarantowania sprawiedliwego traktowania regionów o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego należy stworzyć nową, pośrednią kategorię regionów. Podjęte zostaną również działania dotyczące uprawdopodobnienia wystąpienia realnych efektów działań realizowanych ze środków EFS w odniesieniu do europejskiej strategii zatrudnienia i realizacji wszechstronnej europejskiej inicjatywy na rzecz zatrudnienia, która przywołana została w przeglądzie budżetu UE[453].

Na rozmaitych szczeblach administracji publicznej powstają diagnozy stanu dla potrzeb strategii rozwoju. Ich autorzy zasypują decydentów danymi statystycznym, czyli wskaźnikami, które nijak mają się do ostatecznie przyjmowanych, explicite bądź implicite,

[451] Ibidem.

[452] Ibidem.

[453] Ibidem.

celów działania. Dlatego często diagnozy te nie mają większego znaczenia i traktowane są jako swoista dekoracja. Należy zatem podjąć trud opracowania i przyjęcia zestawu wskaźników dla poszczególnych obszarów polityk publicznych tak, by zostały one w rzeczywistości przyjęte. Trzeba także zwiększyć zaangażowanie statystyki publicznej w gromadzenie potrzebnych danych, a zwłaszcza przetwarzanie ich we wskaźniki przyjęte na potrzeby polityk publicznych, aktualne na tyle, aby miały praktyczne znaczenie dla podejmowania decyzji[454].

[454] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

6. WNIOSKI

DR DOROTA JEGOROW

Wyodrębnione z opracowanego raportu wnioski i rekomendacje są kluczowymi wynikami opracowanych badań, jednak nie wszystkimi, które winny zostać w tym miejscu podkreślone, ponieważ spektrum problemów wyłaniających się z przeprowadzonych badań okazało być się bardzo obszerne i niemal w całości pokrywa się z treścią opracowanego raportu.

Skuteczność i efektywność realizacji polityki spójności jest ściśle uwarunkowana jakością pozostałych polityk publicznych. Najważniejszymi zadaniami w tym zakresie jest włączenie ewaluacji w proces decyzyjny na wszystkich poziomach zarządzania oraz budowa **systemu zarządzania wiedzą w całej administracji odpowiedzialnej za realizację krajowych polityk publicznych. Niezbędnym jest również wprowadzenie zasady odpowiedzialności instytucjonalnej za realizację celów na poszczególnych poziomach zarządzania**[455].

Obraz wyłaniający się z kart niniejszego opracowania z pewnością nie napawa optymizmem. Należy jednak w tym przypadku podkreślić, że celem przedmiotowego opracowania nie było ukazanie całego spektrum polityk publicznych w kontekście polityki spójności, ale poszukiwanie obszarów problemowych tak, by poprzez ich nagłośnienie **zwrócić uwagę decydentów na niemoc systemu przy jednoczesnym wskazaniu możliwych rozwiązań**. Nie można mieć zatem wątpliwości, że wiele rozwiązań z obszaru polityk publicznych jest skutecznych, tj. efektywnych biznesowo i społecznie użytecznych. Ten jednak obszar rozważań nie był przedmiotem niniejszego opracowania.

Analiza licznych dokumentów związanych z polskimi politykami publicznymi, w zestawieniu z ramami prawnymi je wyznaczającymi oraz efektami wdrażania

[455] Wnioski z realizacji Polityki Spójności …, op. cit., s. 3.

poszczególnych rozwiązań obnażyło szereg poważnych problemów odnoszących się do stosowanych dziś w Polsce rozwiązań.

Niniejszy raport nie ma charakteru wzniosłej kazuistyki, ale jest realnym wyrazem troski o sprawy narodowe świadomych rzeczywistości przedstawicieli trzeciego sektora i środowiska naukowego.

FUNDUSZE EUROPEJSKIE

NIESPRAWNY MECHANIZM OBSŁUGI PROJEKTÓW FINANSOWANYCH Z FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Wyniki przeprowadzonych badań obnażyły niemoc stosowanych w Polsce rozwiązań, w tym **wielką nonszalancję w zakresie wydatkowania funduszy europejskich**. Niestety najwięcej słów krytyki skierowanych zostało na łamach niniejszego opracowania do przedstawicieli administracji publicznej z uwagi na brak sprawnych rozwiązań płynących wprost z „centrali", jak również z uwagi na ewidentny brak profesjonalizacji kadry urzędniczej zajmującej się wdrażaniem i rozliczaniem funduszy europejskich.

Nie sztuką bowiem jest kumulować swoją energię na weryfikacji poprawności wydatkowania pozyskanych środków finansowych w zakresie „ilości zużytego papieru toaletowego i domestosu" (choć wcześniej wszystko zostało zatwierdzone do realizacji – ktoś się pod tym podpisał i otrzymał za to wynagrodzenie), szukając algorytmów pozwalających na przeliczenie ile razy w ciągu dnia można skorzystać z toalety, a co za tym idzie – ile można przy tym zużyć papieru toaletowego. Być może przykład (szczegółowo opisany w ramach opracowanych ekspertyz) wydaje być się mało poważny, ale tylko pozornie. Niniejsza publikacja odsłania często niedostrzegane wymiary realizacji polityki spójności z punktu widzenia tych maluczkich – a jednocześnie tych najważniejszych. Budując trwałe ramy dla spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej do rozwiązań systemowych należy podchodzić całościowo, a nie wybiórczo. Oczywiście kontrola musi być, ale należy zweryfikować, czy nakłady na nią ponoszone są współmierne z osiąganymi efektami. Biorąc pod uwagę szereg przykładów opisanych na łamach niniejszej publikacji (m.in. raporty NIK) nie można mieć złudzeń, iż gro środków publicznych lokowanych jest w sposób bezzasadnych, a mowa w tym przypadku o milionach zł. System powinien być na tyle szczelny, aby nie dopuścić do nieefektywnego

wydatkowania nawet 1 zł. Trzeba jednak w tym przypadku dokonać precyzyjnego szacunku nt. ponoszonych nakładów i osiąganych efektów.

Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy europejskich bywa często areną nieczystej, pozbawionej wymiaru biznesowego gry, tj. bez dostrzegania korzyści społeczno-gospodarczych z realizowanych projektów licznych przedstawicieli IP, mających jednocześnie decydujący głos na podział dostępnych środków finansowych. A graczami tymi były jeszcze do niedawna jednostki, które wiedzę o funduszach europejskich nabyły niczym wiedzę tajemną i zręcznie ją wykorzystywały, gdy rynek „projektów europejskich" był rynkiem niszowym. Dziś sytuacja ta zmieniła się, czy na korzyść, trudno to ocenić. Co jednak ze straconymi laty i projektami wówczas zrealizowanymi, a tym samym wydatkowanymi środkami finansowymi? Chodzi w tym przypadku zarówno o kwestię wyboru projektów – wymiar rzeczywistej potencjalnej korzyści, jak również ich realizacji i wdrażania rozwiązań…

istotnego postępu metodologicznego, ale przede wszystkim, namysłu nad celem podejmowanej aktywności poznawczej.

Obserwować można niski poziom przekładalności wizji strategicznej i priorytetów rozwoju Polski lubelskiego na strukturę alokacji.

BRAK WSPARCIA W REALIZACJI PROJEKTÓW FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Opisany na łamach niniejszej publikacji przykład biernej postawy CPE – instytucji odpowiedzialnej za wspieranie działań Centralnego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich – polegający na zignorowaniu potrzeb projektodawców w zakresie niezbędnych im do realizacji projektów informacji jest niedopuszczalne. Tak wysoki poziom lekceważenia jest wysoce nieuczciwy. **Nieuczciwość polega na tym, że najpierw zachęca się do współpracy, buduje się tło realnego partnerstwa, a nie tworzy się sprawnych mechanizmów współpracy, których brak naraża tak naprawdę te najaktywniejsze organizacje na poważne konsekwencje, w tym najbardziej dotkliwe, tj. finansowe.**

Z jednej strony gro zadań realizowanych jest na rzecz aktywizacji społecznej, budowania społeczeństwa obywatelskiego, partycypacji społecznej, a z drugiej strony tworzone są

bariery instytucjonalne niemożliwe do pokonania, a co gorsza bez możliwości znalezienia jakichkolwiek podstaw do ich funkcjonowania.

NIEPRAWIDŁOWOŚCI W OCENIE WNIOSKÓW O DOFINANSOWANIE REALIZACJI PROJEKTÓW

Biorąc pod uwagę szereg udokumentowanych naruszeń mających miejsce podczas oceny wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach funduszy europejskich należy zastanowić się jak można było do tego dopuścić i jaki jest tego koszt. Należy również znaleźć odpowiedź na pytanie, na ile trafne są oceny wniosków, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania. W tym przypadku można mieć poważne wątpliwości co do zasadności realizacji wielu inicjatyw projektowych. Skoro istnieją dowody na to, że komisje dokonujące wyboru wniosków o dofinansowanie realizacji projektów popełniają szereg błędów, to mają one również odzwierciedlenie w przypadku wniosków, które otrzymały dofinansowanie, choć być może nie było do tego żadnych przesłanek. Wobec powyższego **bezwzględnie należy poddać szczegółowej weryfikacji procedury wyboru wniosków składanych w odpowiedzi na ogłoszone konkursy w kontekście realizacji celów zapisanych w NSRO.**

PRZYKŁADY JAWNEJ DYSKRYMINACJI

Przykłady opisane na łamach niniejszej publikacji, a wskazujące na nieuzasadnione ograniczenie wsparcia dla wybranych grup społecznych, niestety tych, które w ramach realizowanych projektów winny zostać objęte szczególnym wsparciem jest niezrozumiałe. A mowa w tym przypadku m.in. o niepełnoletnich słuchaczach gimnazjów dla dorosłych. Wobec zaistniałej sytuacji, tj. jawnych przejawów dyskryminacji określonych grup społecznych, nie można oczekiwać, iż cele wpisane w NSRO zostaną zrealizowane.

Sytuacja ta potwierdza swoistą patologię istniejącego systemu wsparcia – podejmowanie działań tam, gdzie ich realizacja jest łatwa. Tam gdzie, jest bardzo trudna, a jednocześnie bardzo potrzebna ograniczanie, a czasem nawet blokowanie.

No cóż, jedni mogą, inni nie. Ten przejaw jawnej dyskryminacji nie jest z pewnością wyrazem profesjonalnej obsługi funduszy europejskich, a raczej panującego w tym

zakresie chaosu podwyższającego poziom dyskryminacji, który z założenia miał być niwelowany w ramach realizowanych projektów europejskich.

Opieszałość w ocenie wniosków zarówno o dofinansowanie realizacji projektów, jak i wniosków o płatność, interpretacje przepisów znacznie różniące się między sobą w zależności od instytucji zaangażowanej we wdrażanie działania, choć bazujące na tych samych wytycznych z pewnością nie tworzą sprzyjających warunków do optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów, a przede wszystkim do terminowej realizacji zadań.

BRAK SYNERGII

Brak wzajemnego wpływu oraz przenikania się wielu cennych inicjatyw podejmowanych na rzecz rozwoju z założenia istotnie obniża ich efektywność. Założona korelacja działań realizowanych w ramach różnych programów pozostaje na poziomie wysokiego rozproszenia. Inicjatywy powielane są zarówno w zakresie formy, jak i obszaru. O ile w przypadku rozwiązań infrastrukturalnych nie jest to, aż tak widoczne i właściwie często niemożliwe do realizacji (choć i na to są rozwiązania, co zostało zilustrowane przykładem na łamach niniejszego opracowania), to w przypadku projektów skierowanych na podwyższenie kapitału społecznego tworzy to swoistą patologię wsparcia. Chodzi w tym przypadku głównie o projekty o charakterze edukacyjnym, doradczym, informacyjnym oraz badawczo-analitycznym. O ile w pierwszym oraz drugim przypadku mnogość ofert wsparcia wcale nie musi przekładać się na ich nieefektywność, to w kolejnych dwóch przypadkach efekt taki jest nieunikniony.

Projektodawcy coraz częściej sceptycznie oceniają wymiar korzyści związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju w kontekście realizowanych i planowanych do realizacji inicjatyw projektowych. Dostrzegany jest również ponadto brak równowagi alokacji środków według różnych typów funkcji rozwojowych.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

BRAK WSPÓŁPRACY POMIĘDZY JEDNOSTKAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Niechlubnym przykładem braku współpracy pomiędzy jednostkami administracji publicznej oraz organizacjami je reprezentującymi jest przekierowywanie na obywatela ciężaru poruszania się pomiędzy nimi. Nie sprzyja to z pewnością podwyższeniu standardu jakości pracy administracji publicznej. W sytuacji, gdy poszczególne komórki

złożonego organizmu, jakim jest niewątpliwie administracja publiczna pracują w sposób nieskorelowany, a co więcej hermetyczny, nie można oczekiwać pożądanych wysokiej jakości efektów pracy. Nie można również w takiej sytuacji mówić o koordynacji działań. **Obywatel zagubiony w „gąszczu urzędów", odsyłany od instytucji do instytucji traci wiarę w sprawne funkcjonowanie państwa.** W takich warunkach nie można mówić o budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

NIEDOCENIANIE TRZECIEGO SEKTORA

Dostęp do funduszy europejskich otworzył możliwość pełnego lub częściowego powierzania zadań publicznych instytucjom trzeciego sektora. Zawiązana współpraca ma w większości przypadków jednak głównie wymiar ilościowy, co tak naprawdę nie sprzyja jej rozwojowi w wymiarze jakościowym. Chodzi o to, by administracja publiczna działała na partnerskich zasadach z organizacjami pozarządowymi dla rozwiązywania problemów społecznych[456]. To jednak nie będzie możliwe w sytuacji, gdy przedstawiciele administracji publicznej nie będą traktowali organizacji trzeciego sektora jako partnerów. Oczywiście zmiana tego stanu rzeczy wymaga otwartości obu sektorów, jednak, jak wskazały analizy zawarte w niniejszej publikacji szukając winnych tego stanu rzeczy, niestety należy wskazać na administrację publiczną.

BIERNOŚĆ W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Bierność w realizacji działań pozwalających na usprawnienie funkcjonowania kraju jako sprawnie rozwijającego się organizmu bezwzględnie wymaga zmiany status quo. Bez podjęcia radykalnych zmian w zakresie wypełniania zadań publicznych już wkrótce Polska podzieli los krajów w których nie tylko skutki kryzysu gospodarczego okazały się dramatyczne, ale przede wszystkim nieskuteczne mechanizmy zarządzania. Globalny kryzys gospodarczy bardzo często wysuwany na plan pierwszy w przekazach informacyjnych, tak naprawdę dla wielu jest „przykrywką" dla rzeczywistych problemów. Gospodarowanie ponad dostępne możliwości z nastawieniem na ciągłe zadłużanie się zawsze i wszędzie kończy się klęską, za wyjątkiem przypadków, w których dochodzi do nadużyć. A o takich nie ma mowy. Europa może odnieść sukces pod warunkiem, że na

[456] K. Pogorzelski, Sprawność instytucjonalna ..., op. cit., s. 31.

poziomach europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym każdy wypełni swoją rolę[457]. Może, choć nie oznacza, że musi.

BRAK PRZEJRZYSTOŚCI W FUNKCJONOWANIU PAŃSTWA

Sytuacja ta, niestety dość dobrze zakorzeniona w systemie polskim, jest przejawem rzeczywistych braków w zakresie systematycznej i metodologicznie poprawnej analizy tego, co robi państwo i jego instytucje. **Dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, dla dobrego rządzenia, konieczne jest wprowadzenie w zakresie polityk publicznych i działalności administracji publicznej przejrzystości i możliwości rozliczania osób odpowiedzialnych za poszczególne polityki publiczne z działań realizowanych za publiczne środki. Podstawą w tym przypadku powinna być rzetelna wiedza na temat nakładów i osiąganych efektów oraz przyczyn ich sukcesów ewentualnych porażek**[458].

BIERNOŚĆ DECYDENTÓW WOBEC REKOMENDOWANYCH KIERUNKÓW ZMIAN

Wyniki licznych analiz opracowanych w roku 2010, choć i wcześniej, niejednokrotnie przywoływane na łamach niniejszego opracowania, wydają być się nadal poza zasięgiem percepcji osób odpowiedzialnych za kreowanie rozwoju kraju. Jest to ewidentny dowód potwierdzający **brak całościowej koncepcji realizacji polityki spójności łącznie z brakiem sprawnych struktur odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami europejskimi w Polsce**.

Każdy podejmujący decyzję w zakresie wydatkowania środków publicznych powinien posiadać pełną wiedzę nt. planowanego obszaru interwencji w zakresie rzeczywistej potrzeby realizacji inicjatywy projektowej oraz jej skutków, trwałości oraz zmian dokonujących się w zarówno w bliższym, jak i dalszym otoczeniu obszaru interwencji. Wyniki badań wskazały, iż istnieją ekspertyzy wskazujące szereg precyzyjnych rekomendacji w przedmiotowym obszarze, problemem jest jednak to, że niewielu po te opracowania sięga.

---

[457] KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO …, op. cit..

[458] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

Sprawne funkcjonowanie państwa nie może odbywać się bez dobrze zorganizowanych, przeprowadzonych, a przede wszystkim wdrożonych w rzeczywistość wyników badań/rekomendacji.

Polityki publiczne są procesem ewolucyjnego, społecznego uczenia się w toku rozwiązywania stale pojawiających się problemów społecznych. **Próba konstruktywistycznego narzucenia całościowych rozwiązań czy wszechogarniających centralnych planów w najlepszym przypadku prowadzić do kryzysów, w najgorszym – do totalitaryzmu**[459]. Niestety, ale okazało się, że dziś jesteśmy świadkami wdrażania niekoniecznie poprawnej teorii w rzeczywistość. **Globalny kryzys gospodarczy odsłonił szereg mankamentów istniejących rozwiązań planistycznych.** Nie chodzi o to, iż należy w tym przypadku podważać zasadność integracji europejskiej, ale mechanizmów i narzędzi stosowanych do realizacji postawionych celów przed UE.

Trudno jednak zachęcać polityków i decydentów do korzystania z wyników badań ewaluacyjnych w procesie kreowania polityk publicznych, skoro pozostawiają one wiele do życzenia. **Polska wymaga wdrożenia dobrych standardów badawczych w dziedzinie ewaluacji.** Nie będzie to jednak łatwe. Wymaga bowiem m.in. **podniesienia jakości kształcenia metodologicznego na kierunkach kształcących potencjalnych ewaluatorów, a więc przede wszystkim na socjologii, psychologii i ekonomii. Jak dotąd, zagadnienia badań ewaluacyjnych są tam traktowane marginalnie i najczęściej teoretycznie**. Zarówno w kręgach praktyki ewaluacyjnej, jak i wśród naukowców zajmujących się tymi zagadnieniami, problematyka metodologii badań ewaluacyjnych jest marginalizowana, a uwaga koncentrowana jest na samym rozumieniu ewaluacji, jej funkcjach, aspektach instytucjonalnych i regulacjach jej dotyczących. Jeśli ewaluacja ma spełniać dobrze swoje zadania, musi być oparta na wysokich standardach metodologicznych. **Powinno się nie tylko uczyć o ewaluacji, lecz także – jak ją dobrze, profesjonalnie robić**[460].

---

[459] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 16.

[460] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

Badania ewaluacyjne zwykle dodawane są jako odrębna część programu. Nie nadaje im się też jasnego związku logicznego z celami programu. Nie wiadomo za bardzo, jaka ma być ich rola: czy mają służyć celom ilustracyjnym, czy ogólnemu pomiarowi bardziej kontekstu programu niż jego wyników, czy może są po prostu – co jest dość prawdopodobną hipotezą – tylko uczynieniem zadość formalnym wymogom przewodników metodycznych KE, wymagających zaopatrzenia programów we wskaźniki[461]. Istny absurd a priori przekładający się na niską efektywności wielu zrealizowanych i realizowanych obecnie projektów.

Każdy, komu było dane choć raz zetknąć się z racjonalną, czyli zdroworozsądkową pozbawioną manipulacyjnego podłoża analizą statystyczną wie, iż obraz rzeczywistości wyrażony językiem statystyki ma dwa podłoża: jedno o charakterze ilościowym, a drugie o charakterze jakościowym. To jakość jest przesłanką do podjęcia analizy ilościowej, a wynik analizy ilościowej winien być umocowany interpretacją jakościową. W innym przypadku nie można absolutnie mówić o rzetelnej sprawozdawczości. Niestety, taki właśnie obraz wyłania się z szeregu publikacji podejmujących analizę efektywności wydatkowania środków pozyskanych na inicjatywy projektowe. **Nie sztuką jest bowiem tworzyć kolejne opasłe dzieło, z którego nikt nigdy nie skorzysta. Dopóki nauka z gospodarką nie będą funkcjonowały w naturalnej symbiozie, dopóty nie możemy liczyć na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej ani regionu, ani kraju. Jednak nie można tu mówić ani o implikacji, ani o równoważności, ale o wyraźnej korelacji**[462].

UŁOMNE PRAWO POLSKIE

NIEJEDNOZNACZNA WYKŁADNIA PRAWA POLSKIEGO ORAZ SPRZECZNE INTERPRETACJE PRZEKŁADAJĄCE SIĘ NA CHAOS REALIZACYJNY

Konieczność dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego nie jest czymś nadzwyczajnym w kontekście uwarunkowań formalno- prawnych procesów integracyjnych. Nie można bowiem przynależeć do wspólnoty bez respektowania praw w niej obowiązujących. A niestety takie rozwiązania wpisują się w praktykę polską.

[461] Ibidem.

[462] D. Jegorow, Odmienność regionalna …, op. cit., s. 69-70.

Nie można również dopuszczać do sytuacji w której istniejąca wykładnia jest na tyle niejednoznaczna, że dopuszcza możliwość podejmowania działań niezgodnych z prawem bądź decyzji zupełnie odmiennych, wręcz sprzecznych, za którymi „stoją środki publiczne". A to jest niestety dziś powszechne w Polsce.

POTRZEBA ZMIANY PRAWA

Polska gospodarka, aby utrzymać międzynarodową konkurencyjność, musi pozbyć się krępujących jej rozwój barier, w szczególności tych, jakie już nie występują w innych rozwiniętych krajach. Aby to osiągnąć, niezbędna jest **o wiele ściślejsza niż ma to miejsce obecnie współpraca pomiędzy rządem, władzami samorządowymi a środowiskiem przedsiębiorców w procesie przeglądu istniejących i tworzenia nowych regulacji i polityk gospodarczych**.

Im lepsza współpraca władz państwowych z przedsiębiorcami lub organizacjami ich reprezentującymi, tym lepsze dopasowanie lokalnego prawa do potrzeb biznesu, czego skutkiem jest szybszy rozwój gospodarczy[463].

A PRIORI BŁĘDNE ROZWIĄZANIA

KONIECZNOŚCI ODEJŚCIA OD PRYMATU WDROŻENIOWEGO W PROCESIE REALIZACJI POLITYKI NA RZECZ PODEJŚCIA STRATEGICZNEGO

Wyniki opracowanych raportów ewaluacyjnych bezpośrednio lub pośrednio związanych z polityką spójności, choć wskazują szereg pozytywnych skutków stosowanych rozwiązań oraz ich efektów, to obok nich wskazują na szereg barier w systemie realizacji polityki spójności. Wśród nich najistotniejszym jest postulat **konieczności odejścia od prymatu wdrożeniowego w procesie realizacji polityki na rzecz podejścia strategicznego oraz silniejsze powiązanie procesu wdrażania z procesami monitoringu i ewaluacji, czyli urzeczywistnienie koncepcji evidence based policy.** Najważniejszymi zadaniami w tym zakresie jest **włączenie ewaluacji w proces decyzyjny na wszystkich poziomach zarządzania** (m.in. poprzez tworzenie systemów wdrażania wniosków i rekomendacji oraz strategicznych forów dyskusji wyników uzyskiwanych w procesie

[463] M. Bąk, A. Szcześniak [red.], Swoboda działalności gospodarczej w Polsce, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2011, s. 11-12.

ewaluacji) oraz **budowa systemu zarządzania wiedzą w całej administracji publicznej odpowiedzialnej za realizację krajowych polityk publicznych**[464].

CZŁOWIEK – NAJLEPSZA INWESTYCJA?

W świetle zaprezentowanych na kartach niniejszego opracowania analiz zdecydowanie większego znaczenia nabiera hasło PO KL „Człowiek najlepsza inwestycja". Szereg problemów, z którymi boryka się dziś UE, a w tym również i Polska, to dowód na to, że „Człowiek to najtrudniejsza inwestycja". Niestety przeświadczenie o słuszności tego drugiego hasła w odniesieniu do rozwiązań rosło wraz z analizą kolejnych danych zastanych i opracowywaniem kolejnych raportów.

Niedoprowadzenie do masowej deprecjacji społecznej wymaga jak najszybszego podjęcia działań w zakresie inwestycji w kapitał ludzki, ale nie w zakresie jaki jest obecnie realizowany, ale przede wszystkim należy inwestować w kapitał relacyjny i społeczny w połączeniu z inwestycjami w techniczną infrastrukturę techniczną, społeczną oraz telekomunikacyjno-informatyczną. Bez tych nowych inwestycji nie może się dokonać zmniejszenie dystansu w zakresie jakości kapitału ludzkiego, który decyduje ostatecznie o poziomie produktywności wykorzystania nowoczesnych technologii, metod zarządzania i tworzenia innowacji.

POLITYKI ODERWANE OD NAUKOWEJ RZETELNOŚCI

Dopóki opiniotwórcze gremia naukowe oraz decyzyjne gremia polityczne nie odnajdą naturalnej symbiozy, dopóty kształt polskich polityk publicznych nie będzie sprzyjał realizacji jakichkolwiek celów społecznych czy też gospodarczych.

BŁĘDNA DROGA: ILOŚĆ ZAMIAST JAKOŚCI

Szansa, jaka stoi dziś przed Polską w kontekście dostępnych funduszy europejskich nie może zostać zmarnowana[465], a wręcz powinna zostać wykorzystana jak najefektywniej. To jednak wydaje się coraz mniej realne w kontekście wyników opracowanych ekspertyz tematycznych wchodzących w skład niniejszego opracowania. Skupianie się przede

---

[464] S. Bienias, T. Gapski, M. Jabłecka – Kiluk, I. Lewandowska, M. Mackiewicz, E. Opałka, P. Strzęboszewski, Ewaluacja ex-post Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 78.

[465] D. Jegorow, Odmienność regionalna …, op. cit., s. 6.

wszystkim na kwotach wydatkowanych środków bez wchodzenia w istotę celowości ich wydatkowania w połączeniu z brakiem pomiaru efektywności podjętej interwencji jest z założenia błędne. Kwestie nieefektywnego wydatkowania przyznanej Polsce puli środków finansowych w ramach funduszy europejskich na lata 2007-2013 poruszane są coraz częściej i na łamach różnych mediów. Podłoża wskazywanej nieefektywności poszukuje się również w opóźnieniach w wydatkowaniu przyznanych Polsce funduszy. **Nie można jednak społeczeństwu polskiemu mydlić oczu „propagandą sukcesu", który to sukces wydaje się coraz mniej realny.** Niniejszy sceptycyzm nie jest przypadkowy, ale jest wynikiem prowadzonych systematycznie od 2009 r. badań przez członków zespołu projektowego.

W wielu „udających" ewaluację raportach z realizacji programów współfinansowanych z funduszy europejskich królują analizy dotyczące wyłącznie poziomu alokacji środków publicznych, abstrahując tym samym od wymiaru jakościowego zastosowanej interwencji. Ma to miejsce np. w raportach dotyczących celu: zwiększanie bezpieczeństwa publicznego, gdzie wskazuje się na wzrost nakładów na policję czy wzrost liczby patroli, nie mówią natomiast, czy nastąpiło zmniejszenie przestępczości, albo czy wzrosło poczucie bezpieczeństwa obywateli. W podobny sposób mierzone są efekty programów reintegracji społecznej, gdzie kwantyfikacji poddana jest liczba i wartość wypłaconych zasiłków, a nie spadek wskaźników wykluczenia społecznego czy też wzrost zatrudnienia. Należy zadbać, **aby wyniki prowadzonych prac analityczno-badawczych były przede wszystkim społecznie użyteczne, a nie stanowiły podstawy do budowania przekazu manipulacyjnego. Instytucje publiczne nie poradzą sobie z zadaniem efektywnego realizowania programów/polityk publicznych, jeśli nie poradzą sobie ze stworzeniem dobrych pomiarów wyników, które chcą osiągnąć w ich wykonywaniu. W konsekwencji nie uda się doprowadzić do tego, aby publiczne środki były wydawane skutecznie i odpowiedzialnie**[466]. Wprowadzenie zmian w przedmiotowym obszarze nie może być w nieskończoność odraczana w czasie.

[466] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

Chodzi nie tylko o to, aby fundusze były wydawane, ale przede wszystkim o to, by przynosiły możliwie jak największe pozytywne efekty dla gospodarki oraz dla zwiększenia poziomu i jakości życia obywateli[467].

DZIAŁANIA „ANTYSPÓJNOŚCIOWE"

Inicjatywy projektowe realizowane w ramach funduszy europejskich na trwałe wpisały się już w funkcjonowanie polskiej gospodarki. Jednak wraz z nową szansą wzmocnienia Polski wobec innych państwa członkowskich UE pojawiły się również zagrożenia rozwojowe kraju w zakresie wewnętrznej spójności. Statystyki ilościowe wartości pozyskanych środków oraz odpowiadające im wskaźniki względne wskazują na występowanie wyraźnych dysproporcji pomiędzy poszczególnymi województwami. Powstałej dysproporcji towarzyszy kumulacja terytorialna skrajnych wyników, plasująca w najmniej korzystnej sytuacji województwo lubelskie, które z założenia winno pozyskać jak najwięcej środków. Co dzieje się na poziomie powiatów czy też gmin nie jest możliwe do zdiagnozowania z uwagi na brak ogólnie dostępnych danych. Niewątpliwie i w tym przypadku dopiero pogłębiona analiza pozwoliłaby na rzetelną i kompleksową analizę efektywności jakościowej realizowanych inicjatyw projektowych[468].

Wchodząc w płaszczyznę jakości podjętych interwencji w ramach funduszy europejskich okazuje się, że gro środków skierowanych na dokształcenie się Polaków nie przyniosło pożądanych efektów, a wręcz przeciwnie przełożyło się na pogłębienie różnic społecznych. Dokształcanie się Polaków ma bowiem charakter selektywny, co w konsekwencji zwiększa dysproporcje kompetencyjne pomiędzy osobami o wyższych i niższych kwalifikacjach, co zaprzecza idei spójności społecznej.

Nadmierny rozwój elit intelektualnych Polski przy jednoczesnym zmniejszeniu się jakości podaży usług edukacyjnych systematycznie dofinansowywany w ramach EFS, sukcesywnie prowadzi do deprecjacji krajowych zasobów kapitału ludzkiego. Pojawiające się paradoksy rozwoju kapitału ludzkiego nie są dostrzegane przez najwyższe władze publiczne. Już dziś widoczny jest w regionie nowy obszar nierówności frustrujących spowodowanych przez bezrobocie ludzi wykształconych. Matnia rozwojowa, która nie

[467] J. Kwieciński, N. Wojciechowska, Stan wykorzystania funduszy europejskich, V raport, Business Centre Club, Warszawa 2011, s. 3.

[468] D. Jegorow, Odmienność regionalna …, op. cit., s. 42.

jest jeszcze dostrzegana przez sztaby decydentów sukcesywnie upraktycznia się na obszarze całej Polski.

BŁĘDNE PRZEKONANIE, IŻ NOWE TECHNOLOGIE SAME W SOBIE ROZWIĄŻĄ SZEREG PROBLEMÓW NATURY SPOŁECZNEJ I GOSPODARCZEJ

Jakże wiele nadziei pokłada się w nowych rozwiązaniach technologicznych powiązanych z nieskrępowaną komunikacją za pośrednictwem sieci globalnej. Jednak w tym przypadku nie można oszukiwać się, iż same urządzenia bez świadomych ich walorów użytkowników nic nie znaczą.

Rekomendowane w dalszej części publikacji rozwiązania oparte na nowych technologiach informatycznych same w sobie nie rozwiążą zidentyfikowanych problemów. Co więcej, wadami elektronicznej demokracji mogą być populizm oraz osłabianie instytucji publicznych. Elektroniczna demokracja może także prowadzić do wykluczenie niektórych grup, odchodzenia od tematu debaty itp. Nie wolno dopuścić, aby Internet stał się kolejnym kanałem propagandy[469].

INFORMACJA JEST, PYTANIE: GDZIE?

U podłoża realizacji inicjatyw projektowych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 jest przekonanie, że KE oraz władze krajowe i regionalne będą wspólnie kontrolować, przeprowadzać działania informacyjne oraz ewaluację realizowanych programów[470] w celu zapewnienia w pełni efektywnego lokowania środków. Założenie jak najbardziej słuszne, biorąc jednak pod uwagę ogół podejmowanych obecnie działań związanych z całym procesem realizacji inicjatyw projektowych, okazuje się, że w opinii projektodawców oraz osób zajmujących się obsługą i realizacją projektów informacja jest mało czytelna. Często nie trafia do pożądanego adresata. Co więcej, **jakość informacji pozostawia wiele do życzenia, a ewaluacja właściwie sprowadza się do analiz o charakterze ilościowym, bez wchodzenia w rzeczywistą wartość podejmowanych działań w wymiarze jakościowym, a podstawowym wymiarem, z jakim kojarzona jest administracja jest „kontrola".**

---

[469] Elektroniczne formy demokracji mogą obejmować: e-panele obywatelskie, e-sondaże, e-petycje, e-listy dyskusyjne, e-referenda, e-głosowania.

[470] Praca na rzecz Regionów…, op. cit., s. 2-3.

Systemy informacyjne niejednokrotnie operują niekompatybilnymi bazami danych, których połączenie wymaga dużego nakładu pracy. Brak integracji danych łączy się ponadto z brakiem koordynacji działań podejmowanych w procesie ich gromadzenia, np. nieuzasadnione dublowanie obowiązków sprawozdawczych. Takie działania sprzyjają tworzeniu wizji bezładu i chaosu informacyjnego w obszarze danych publicznych, zmniejszając poziom zaufania do gromadzonych informacji i tworzonych na ich podstawie rekomendacji (dodatkowo zwiększając koszty systemu wsparcia informacyjnego polityk publicznych). W niektórych sytuacjach procesowi zbierania danych brakuje jasno określonego celu, który uzasadniałby trud działań związanych z gromadzeniem szczegółowych informacji, co nie sprzyja kreowaniu dobrego klimatu w obszarze budowania polityk publicznych opartych na dowodach. Dla przykładu dane publikowane na stronach ministerstw odpowiedzialnych za współtworzenie polityki w obszarze szeroko rozumianego rynku pracy są niestety często nieaktualne, stąd i bezużyteczne[471].

Kolejnym problemem jest fakt, iż rozwój sytemu informacji związanej z możliwością realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich jest rozproszony na obszarach wymagających relatywnie większego wsparcia.

DEFICYT WIEDZY NT. POLITYK PUBLICZNYCH

W Polsce zasoby wiedzy naukowej dotyczącej rozmaitych polityk publicznych, czynników wpływających na procesy ich wdrożenia oraz skuteczności i efektywności wykorzystywanych instrumentów są ciągle niewielkie. Nauki społeczne w Polsce zbyt rzadko zajmują się tworzeniem użytecznej wiedzy opartej na dowodach nt. rozwiązywania istotnych problemów społecznych. Jednostkowe są przypadki badań przyczynowych – eksperymentalnych i quasi‑eksperymentalnych. **Brakuje odpowiedniego przygotowania metodologicznego w ośrodkach naukowych.** Impuls do zmiany tego stanu rzeczy powinien iść nie tylko ze strony państwa, lecz także reprezentacji pracodawców i pracowników, jak również samego środowiska naukowego. **Polska jest daleka od takich zasobów, zwłaszcza jeśli chodzi o dobrze przygotowanych do badań i analiz na rzecz polityk publicznych**

[471] M. Jelonek, K. Keler, B. Worek, Dane – ich gromadzenie …, op. cit., s. 51.

specjalistów. Istnieje trudna do zapełnienia luka pomiędzy teorią i badaniami podstawowymi (za które odpowiadają naukowcy) a praktyką (za którą odpowiedzialni są reprezentanci administracji publicznej).

Pewnym absurdem, który mogą dostrzec wprawni obserwatorzy sceny politycznej jest fakt, iż choć zmieniają się wymagania w kontekście naukowej wiedzy niezbędnej do kreowania polityk publicznych, krytykowane są istniejące zasoby eksperckie, to nadal trudno jest dostrzec wyraźne zmiany w składach gremiów opiniotwórczych. Okazuje się, że eksperci nadal są często ci sami, a zmieniają się wyłącznie ich stanowiska. Oczywiście nie jest to normą, ale jest to przykład niskiej świadomości decydentów w możliwościach, jakie mogłyby nieść profesjonalne ciała doradcze.

W Polsce coraz większym problemem staje się nie tyle dostęp do konkretnych danych statystycznych, co raczej selekcja tych informacji, które są rzetelne i użyteczne dla indywidualnych odbiorców. Potrzebne jest także wyposażenie decydentów w instytucjonalną możliwość weryfikacji poziomu owych standardów, a także agregacji, analizy i syntezy wyników ewaluacji różnych projektów i programów oraz przekształcania ich w wiedzę użyteczną w procesie projektowania działań i podejmowania decyzji[472].

DEFICYT PODSTAWOWEJ WIEDZY WŚRÓD POLAKÓW

Takie pojęcia jak np. integracja europejska, Strategia Lizbońska czy Traktat Lizboński są pojęciami obcymi dla wielu Polaków. Incydentalne wydarzenia realizowane w celu podwyższenia świadomości obywatelskiej narodu polskiego nie zastąpią przemyślanej edukacji szkolnej i akademickiej. **Przy czym proces ten winien zostać uruchomiony pond dekadę temu. Dopóki „dorosłe" pokolenie Polaków nie zrozumie idei integracji europejskiej, dopóty szereg działań realizowanych przy wsparciu funduszy europejskich nie będzie przynosił pożądanych efektów.**

POLITYKI PUBLICZNE – OD CZEGO ZACZĄĆ?

Przedmiotem niniejszego opracowania wynikającego z pojęcia polityki publicznej jako swoistego rodzaju działania było dookreślenie mankamentów w zakresie podejmowanych dziś działań w obszarze stanowienie polityk publicznych. Rzecz jednak

[472] J. Górniak, Sprawne państwo …, op. cit., s. 161-168.

nie w tym, jak się polityki publiczne „robi", lecz jak się „powinno robić" z racjonalnego punktu widzenia. Zbiór obligatoryjnych leżących u podłoża polityk publicznych wytycznych obejmuje[473]:

- „patrzenie w przyszłość" – przyjmowanie długookresowej perspektywy uprawiania polityk publicznych (opartej na trendach statystycznych i prognozach),
- „patrzenie na zewnątrz" – uwzględnienie czynników krajowych, europejskich i międzynarodowych w polityce publicznej oraz jej efektywne komunikowanie,
- „innowacyjność i kreatywność" – zdolność do radzenia sobie z nowymi sytuacjami, otwartość na nowe idee, opinie i komentarze,
- „wykorzystanie dowodów" – oparcie procesów decyzyjnych na wiedzy pochodzącej z różnych źródeł, angażowanie w ten proces różnych interesariuszy,
- „inkluzja" – uwzględnienie potrzeb grup i środowisk społecznych, na które polityka publiczna oddziałuje w sposób pośredni i bezpośredni,
- „perspektywa horyzontalna" – postrzeganie polityki publicznej w sposób horyzontalny, wykraczający poza wertykalnie pojmowane rozumienie celów i funkcji instytucji publicznych, jak również ustanowienie solidnej podstawy prawnej i etycznej dla realizacji polityk publicznych,
- „ewaluacja" – systematyczna ocena procesu kształtowania i implementacji polityk publicznych,
- „przegląd" – uważna weryfikacja polityk publicznych dla uzyskana pewności, że służą one rozwiązaniu problemów, dla których zostały zainicjowane oraz ocena ich efektów niezamierzonych,
- „uczenie się na przykładach" – uczenie na doświadczeniach tego, co działa lub nie[474].

Jest to szczególnie istotne w przypadku działań finansowanych z funduszy europejskich, a zatem środków publicznych, filozofia ich wydatkowania bezwzględnie narzuca wymóg upubliczniania wszystkich istotnych informacji związanych z realizowanym projektem. Ta obligatoryjność nie jest i w żadnym razie nie może być tylko fasadową konstrukcją – wydatkowanie środków publicznych musi podlegać specjalnej kontroli z punktu widzenia

[473] J. Górniak, S. Mazur, Polityki publiczne …, op. cit., s. 18.

[474] Ibidem, s. 19.

racjonalności i efektywności, a zatem cały proces towarzyszący realizowaniu projektów unijnych musi być transparentny (od momentu organizowania konkursów, poprzez wybór najlepszych wniosków, kończąc na ich realizowaniu przez wnioskodawców oraz rozliczaniu i akceptowaniu przez uprawnione do tego instytucje). Sposobem na zwiększenie przejrzystości tego procesu jest bez wątpienia udostępnianie w domenie publicznej wszelkich istotnych informacji dotyczących każdej inicjatywy finansowanej ze środków wspólnotowych (w tym różnego rodzaju wyników badań)[475].

Bardzo duża zmienność otoczenia społecznego i gospodarczego, zmiany w filozofii tworzenia i realizowania polityk publicznych, dynamiczny rozwój nowych teorii ekonomicznych, ciągle doskonalone narzędzia i techniki badawcze wymagają stałego monitorowania i umiejętnego wykorzystania nowych, lepszych rozwiązań i mechanizmów. Czerpanie z wiedzy i doświadczeń różnych krajów, instytucji, środowisk, a także nurtów teoretycznych jest najlepszą z dostępnych metod badawczych – zapewniającą wysoki poziom użyteczności i aplikowalności w sferze polityk publicznych. Kluczowe jest przy tym, aby zachować kompromis pomiędzy nieodzowną rzetelnością i uporządkowaniem gwarantowanym przez podejście stricte naukowe a klarownością i prostotą przekazu trafiającego często do **osób, które nie mają rozbudowanego warsztatu naukowego i metodologicznego**. Najlepszym probierzem przydatności inicjatyw badawczo-wdrożeniowych jest poziom ich użyteczności dla szerokiej grupy interesariuszy[476], a to jak dowodzą wyniki ekspertyz zawartych w niniejszym opracowaniu wymaga wyraźnego dopracowania.

I CO DALEJ?

Skoro powyższy proces polega na potrzebie uwiarygodnienia stanu społecznie pożądanego, to nie można pozwolić sobie na zatracenie poczucia realizowania misji społecznej, kiedyś mówiono o tym „patriotyzm". Faktem jest, że do zrobienia jest jeszcze bardzo dużo. Niestety rzeczywistość pokazuje, iż bardzo często podejście idealistyczne zamienia się w zbiurokratyzowaną machinę brnącą w matnię rozwojową.

[475] M. Frączek, S. Krupnik, N. Laurisz, Analiza i wnioskowanie …, op. cit., s. 128.

[476] Ibidem, s. 135.

A ta wszechogarniająca sfera to sfera publiczna realizująca mniej lub bardziej udolnie powierzone zadania publiczne.

7. REKOMENDACJE

DR DOROTA JEGOROW

Podstawą polityki publicznej jest tworzenie sprzyjających warunków do rozwoju przedsiębiorczości w każdym jej wymiarze w sposób odpowiedzialny, we współpracy ze wszystkimi grupami interesariuszy, co w konsekwencji powinno przyczynić się do zwiększania konkurencyjności gospodarki oraz zrównoważonego rozwoju. Czy tak się dzieje w Polsce? Niestety, ale nie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na **odpowiedzialne zarządzanie,** tj. praktykę mającą prowadzić – z jednej strony – do rozwoju odpowiedzialnej konkurencyjności gospodarki, a z drugiej – do podniesienia poziomu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, ochrony środowiska oraz poprawy dobrobytu ekonomicznego i jakości życia obywateli[477].

Przed Polską wiele wyzwań, wiele nieuniknionych zmian. Czy uda się wprowadzić te zmiany? Z pewnością niektóre z nich tak, oczywiście nie wszystkie, bo to nigdy nie jest realne. Należy jednak jak najszybciej podjąć kluczowe decyzje, za którymi powinny pójść konkretne działania, tym bardziej, że katalog pożądanych zmian jest naprawdę obszerny.

Aby w procesie partycypacyjnego kształtowania polityk publicznych dochodzić do trafnych rozwiązań, wszystkie strony powinny zgodzić się, co do oparcia wyboru narzędzi działania na dowodach naukowych. Mechanizm ten powinien pozwolić również rozpoznawać i przygotowywać społeczne warunki wdrożenia interwencji. Poniższy katalog jest zbiorem rekomendacji opracowanych wg takiej właśnie wykładni. Niektóre z zaproponowanych rozwiązań nie są odkrywcze, problem jest jednak w tym, że choć wiele się o nich mówi, to bardzo często nie podejmuje się w tym zakresie żadnych działań.

Dokonując nawet powierzchownej analizy, uwzględniającej jednak wzajemnie zależne płaszczyzny rozwoju gospodarczego Polski okazuje się, że najpoważniejszym problemem są wadliwe rozwiązania systemowe, które bardzo często nie są kierowane na wzmacnianie potencjału, jaki drzemie w kraju, ale na szukanie zupełnie nowych rozwiązań. Z kolei nowe rozwiązania wymagają po pierwsze zmiany świadomości

[477] Rekomendacje dot. upowszechniania idei odpowiedzialnego biznesu w Polsce, Grupa Robocza ds. Promocji CSR Zespołu ds. Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, s. 9.

społecznej, a to z kolei związane jest z ogólnie dostępną informacją, następnie wsparciem instytucjonalnym oraz to, co chyba stanowi równie ważną barierę – infrastruktura[478].

[R.1] System egzaminów zewnętrznych dla pracowników administracji publicznej związany z ogólnie pojętymi zasadami funkcjonowania sfery publicznej na wzór (planowanego do wprowadzenia do szkół zawodowych) egzaminu zawodowego, tj. realizowanego za pośrednictwem Internetu w oparciu o centralną bazę testów.

[R.2] Zmiana kultury pracy – nastawienie na efekt, poczucie misji, zrozumienie służebnej roli wobec obywateli i państwa poprzez wprowadzenie przemyślanego systemu szkoleń miękkich kończący się certyfikacją[479].

[R.3] Wprowadzenie kodeksu etycznego obowiązującego wszystkich pracowników administracji publicznej.

[R.4] Wprowadzenie do systemu motywacyjnego kategorii dodatku oraz kary uzależnionych od sprawności rozpatrywania powierzonych zadań.

[R.5] Powszechny system oceny pracowników administracji publicznej o charakterze ilościowym i jakościowym np. wkomponowany w platformę ePuap (pozwoli to uniknąć nadużyć związanych z nieuprawnioną – anonimową krytyką).

[R.6] Usprawnienie przepływu informacji między obywatelami a sferą administracji publicznej poprzez aktualizację informacji zamieszczanych na stronach internetowych urzędów łącznie z prowadzeniem bieżącego monitoringu zewnętrznego z możliwością prawnie usankcjonowanych konsekwencji finansowych osób decyzyjnych w jednostkach.

---

[478] D. Jegorow, Odmienność regionalna …, op. cit., s. 80-83.

[479] Oczywiście kluczem do sukcesu będzie rzeczywista sprawność tych szkoleń. Praktyka niejednokrotnie pokazała, iż przekładanie postulatów w rzeczywistość niejednokrotnie bardzo się rozmija z założeniami. No cóż tworzenie rozwiązań idealnych nie jest łatwe.

[R.7] Zarządzanie w jednostkach administracji publicznej przez wykwalifikowanych menedżerów, a nie osoby mianowane z klucza partyjnego.

[R.8] Budowa systemu zarządzania wiedzą w całej administracji publicznej odpowiedzialnej za realizację krajowych polityki publicznych.

[R.9] Odejście od prymatu wdrożeniowego w procesie realizacji polityki na rzecz podejścia strategicznego oraz silniejsze powiązanie procesu wdrażania z procesami monitoringu i ewaluacji, czyli urzeczywistnienie koncepcji evidence based policy[480].

[R.10] Włączenie ewaluacji (przy czym tej poprawnej, a nie nazywanej tylko ewaluacją) w proces decyzyjny na wszystkich poziomach zarządzania (m.in. poprzez tworzenie możliwych do weryfikacji systemów wdrażania wniosków i rekomendacji oraz strategicznych forów dyskusji wyników uzyskiwanych w procesie ewaluacji) [481].

[R.11] Utworzenie Krajowej Rady Legislacyjnej – organu niezależnego od rządu i większości parlamentarnej, której zadaniem byłoby opiniowanie wszystkich projektów aktów prawnych przygotowywanych przez podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego[482].

[R.12] Transparentna ocena skutków regulacji pre- i postlegislacyjna – zarówno przed ich wprowadzeniem, jak również w okresie od 2 do 3 lat od ich wejścia w życie.

[R.13] Wprowadzenie wymogu uwzględniania w procedurach przetargowych wymiaru jakościowego.

---

[480] http://pkpplewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2011/5/_files/2011_02/bariery_na_ww.pdf.

[481] Ibidem.

[482] Ibidem.

[R.14] Ustawowe podniesienie rangi konsultacji społecznych i ich przesunięcie z etapu parlamentarnego na wcześniejszy – rządowy.

[R.15] Jedna centralna baza konsultacji społecznych wykorzystująca platformę elektroniczną, na której każda jednostka administracji publicznej zobligowana będzie do umieszczania informacji o prowadzonych konsultacjach.

[R.16] „Jawność konsultacji on-line", tj. konsultacje społeczne nie powinny być prowadzone w formie: „nikt nie wie o nikim", tj. nikt nie zna rekomendacji innych do momentu ich opublikowania, bo to hamuje kreatywność. Konsultacje społeczne winny być prowadzone na wzór forów dyskusyjnych, gdzie rola moderatora dyskusji winna ograniczać się jedynie do eliminowania treści niecenzuralnych, oczywiście poprzez uwierzytelnienie uczestnika konsultacji np. wykorzystanie konstruowanych dziś masowo w Polsce platform z założenia mających usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej[483].

PROJEKTY

[R.17] Dokumenty strategiczne będące podstawą wszystkich inicjatyw projektowych (opracowywane na poziomie regionalnym, powiatowym i gminnym) powinny być poddane szczegółowej inwentaryzacji w wymiarze formalnym i merytorycznym ze szczególnym uwzględnieniem spójności regionalnej.

[R.18] Koniecznym jest wypracowanie metod analizy synergii projektów dla poprawy oceny efektów spójności terytorialnej, społecznej i ekonomicznej[484].

[483] Wystarczyłoby w tym przypadku zastosować choćby możliwość, jaką daje newsletter. Takie rozwiązanie gwarantowałoby transparentność informacji. Co więcej, każda osoba zainteresowana udziałem w konsultacjach miałaby gwarancję informacji o rozpoczęciu konsultacji.

[484] Rekomendacje spójne z doświadczeniami [w]: http://obserwatorium.ae.katowice.pl.

[R.19] Wypracowanie reguł zarządzania dodawalnością środków na poziomie regionalnym dla uzyskania wyższego poziomu mobilizacji środków finansowych pochodzących z otwartego rynku kapitałowego.

[R.20] Zmniejszenie wkładu własnego bądź jego wyeliminowanie w projektach finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych, w przypadku podmiotów nie prowadzących działalności gospodarczej.

[R.21] Zmiana zasad wyboru projektów przeznaczonych do dofinansowania poprzez zapewnienie profesjonalnej ich oceny – wybór osób oceniających projekty w oparciu o test wiedzy na wzór testów na aplikacje prawnicze; zmiana kart ocen umożliwiająca bardziej elastyczne podejście do ocenianego projektu – nastawienie na jakość.

[R.22] Ujednolicenie terminów realizacji zadań IP, jak i projektodawców do dni kalendarzowych, łącznie z przyjęciem zasady, iż zawsze decyduje data „stempla pocztowego".

ROZLICZENIA FINANSOWE

[R.23] Stworzenie jednoznacznej wykładni dotyczącej wydatkowania środków publicznych w ramach realizowanych projektów współfinansowanych ze środków UE.

[R.24] Wprowadzenie jasnych i jednoznacznie interpretowalnych zasad kwalifikowalności wydatków w ramach poszczególnych programów.

[R.25] Wprowadzenie jednoznacznie określonych limitów kosztów pośrednich nie podlegających weryfikacji na etapie realizacji projektów w kontekście ponownej zasadności przyjętych limitów.

[R.26] Ujednolicenie obowiązków projektodawcy związanych z rozliczaniem dotacji, w tym wniosków o płatność – zasad jego wypełnia oraz załączników.

[R.27] Przyjęcie zasady, iż ocena wniosku o płatność trwa maksymalnie 21 dni kalendarzowych oraz dodatkowe 7 dni w przypadku nanoszenia poprawek, a polecenie płatności przekazywane jest do banku w ciągu kolejnych 5 dni kalendarzowych.

[R.28] Upowszechnienie możliwości wprowadzania drobnych korekt do wniosku o płatność przez osobę sprawdzającą.

[R.29] Upowszechnienie zasady wyjaśniania wątpliwości do poszczególnych pozycji wniosku o płatność w kontaktach roboczych z beneficjentem.

[R.30] Upowszechnienie wniosku o płatność w formie zestawienia wydatków (dobra praktyka: PO KL), przy jednoczesnym informowaniu beneficjentów o zasadach prawidłowej archiwizacji dokumentów potwierdzających wydatki.

[R.31] Wprowadzenie systemu monitorującego komunikację pomiędzy instytucją dokonującą płatności a beneficjentem, w tym uwzględniająca czas przekazania beneficjentem poprawek do wszystkich złożonych wersji wniosku o płatność, czas od złożenia przez beneficjenta ostatniej wersji wniosku o płatność, do których nie zgłoszono poprawek do dokonania płatności na jego rzecz.

[R.32] Systematyczna publikacja statystyk poszczególnych instytucji dokonujących płatności na rzecz beneficjentów.

[R.33] Upowszechnienie zasady weryfikacji wniosku o płatność na próbie dokumentów finansowych.

[R.34] Wprowadzenie zasady rozliczania projektów w oparciu o budżet zadaniowy (dobra praktyka: PO KL).

[R.35] Większa elastyczność we wprowadzaniu zmian dotyczących montażu finansowego w trakcie realizacji projektu.

REORGANIZACJA URZĘDÓW

[R.36] Wzmocnienia IP/IZ w wymiarze organizacyjnym i merytorycznym zapewniającym podwyższenie jakości pracy, a tym samym zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych.

[R.37] Podniesienie wiedzy pracowników IP/IZ zajmujących się bezpośrednią, jak i pośrednią obsługą projektów.

[R.38] Usprawnienie zasad organizacji – skutkujące krótszymi procesami decyzyjnymi.

[R.39] Przegląd regulaminów organizacyjnych urzędów, modyfikacja i opis procedur, uwzględniająca terminy udzielania odpowiedzi interesariuszom.

[R.40] Cykliczna ocena pracownika przez jego przełożonych, jak również – w przypadku osób pełniących funkcje opiekunów projektów – przez realizatorów projektów; takie oceny mogłyby stanowić podstawę do wyboru zakresu szkoleń, procedur awansu poziomego i pionowego, wreszcie – pomóc kierownictwu jednostki w określaniu zapotrzebowania na nowych pracowników czy typologii zakresów obowiązków.

[R.41] Spisanie kompetencji opiekuna projektu oraz podanie ich do informacji publicznej na stronach internetowych IP/IZ:, tj. m.in. ile czasu trwają poszczególne działania.

[R.42] Zakres kompetencji opiekuna projektu powinien zapewnić zniwelowanie różnic w wiedzy i sposobach działania poszczególnych opiekunów/instytucji; pełna procesowość działań; możliwość ustalenia jasnych i trwałych zasad współpracy pomiędzy projektodawcami a opiekunami projektów.

[R.43] Przeprowadzanie szkoleń wstępnych (według ujednoliconych standardów) dla każdego pracownika podejmującego obowiązki opiekuna projektu oraz przydzielenie mu supervisora, który służyłby doświadczeniem (np. doświadczonego opiekuna projektów).

[R.44] Informacje od opiekunów projektów każdorazowo powinny być miarodajne tak, aby mogły stanowić argument w dyskusji (a nie miały statusu swobodnej opinii). Należy także doprowadzić do zamieszczenia na stronach internetowych IP zestawienia odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (FAQ) – które miałyby charakter wiążący dla obydwu stron (urzędu i projektodawców)[485].

[485] D. Jegorow, Odmienność regionalna …, op. cit., s. 82-83.

[R.45] Opracowanie przez IP/IZ i zamieszczenie na swoich stronach internetowych m.in.: wszystkich wzorów obowiązujących dokumentów.

[R.46] Stworzenie ogólnie dostępnej platformy elektronicznej pytań, odpowiedzi na nie, informacji i interpretacji dotyczących realizacji projektów w podziale na poszczególne programy ze szczególnym uwzględnieniem kwestii kwalifikowalności wydatków przez wszystkie instytucje zaangażowane w realizację NSRO. Publikowanie na ww. platformie informacji o zasadach prawidłowego dokumentowania wydatków w postaci przewodników, list najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi, list najczęściej popełnianych błędów.

[R.47] Skrócenie czasu podejmowania decyzji i ich ogłaszania w odniesieniu do ogłaszania konkursów i oceny zgłoszonych projektów).

INFORMACJA

[R.48] Bezwzględnie należy zadbać o dostęp do szerokiego spektrum informacji nt. możliwości podejmowania inicjatyw projektowych w ramach dostępnych funduszy europejskich z uwzględnieniem obszarów charakteryzujących się utrudnionym dostępem do tego typu informacji (z uwzględnieniem zapewnienia poprawnego zaplecza merytorycznego wprowadzonej usługi).

[R.49] Ułatwienie kontaktów z IP poprzez wykorzystanie drogi elektronicznej, w tym przekazywanie wiążących dokumentów związanych z realizacją projektów. Akceptacja korespondencji prowadzonej drogą elektroniczną przyśpieszy procesy decyzyjne, a tym samym ułatwi realizację projektów i obniży koszt obsługi.

[R.50] Publikowanie informacji o zasadach prawidłowego dokumentowania wydatków w postaci przewodników, list najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi, list najczęściej popełnianych błędów.

[R.51] Uszczegółowienie informacji w Mapie Dotacji MRR poprzez doprecyzowanie lokalizacji realizacji projektów min. do poziomu powiatów, choć zasadnym byłoby nawet zejść do poziomu gmin (bez tego warunku rzeczywista ocena wewnętrznej spójności regionów nie będzie możliwa).

[R.52] Wprowadzenie obowiązku jednoznacznego umocowania prawnego w przekazywanych projektodawcom informacjach, decyzjach itp.

[R.53] Skondensowanie dokumentacji konkursowych do informacji rzeczywiście niezbędnych do opracowania wniosku aplikacyjnego,

[R.54] Wprowadzenie szkoleń dla zespołów zarządzających projektami przez pracowników IP komórek kontrolnych w pierwszym miesiącu realizacji projektu, w tym precyzyjne ustalenie zasad współpracy mające wiążącą formę pisemną.

[R.55] Prowadzenie systematycznych szkoleń z zakresu kontroli projektów – szkolenia prowadzone przez osoby dokonujące kontroli.

8. **SŁOWNIK**

APRP – aktywna polityka rynku pracy.

BGK – Banku Gospodarstwa Krajowego

CAPI (Computer Aided/Assisted Personal Interview) – komputerowo wspomagany wywiad osobisty. Ankieter realizuje badanie w bezpośredniej rozmowie z respondentem, mając ze sobą urządzenie (np. laptop, tablet) z elektronicznym formularzem ankiety, co pozwala na pokazanie respondentowi możliwych odpowiedzi na ekranie.

CATI (Computer Aided/Assisted Telephone Interview) – komputerowo wspomagany wywiad telefoniczny. Ankieter ma przed sobą formularz ankiety w wersji elektronicznej i zadaje pytania przez telefon, zaznaczając i zapisując odpowiedzi.

CAWI (Computer Aided/Assisted Web Interview) – komputerowo wspomagana ankieta internetowa.

CCBE – izby adwokackie państw członkowskich.

DNB – dochód narodowy brutto.

IP – instytucja pośrednicząca.

IP2 – instytucja pośrednicząca drugo ego stopnia.

IZ – instytucja zarządzająca.

KE – Komisja Europejska.

KPR – Krajowy Program Reform.

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

NCBiR – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

NIK – Najwyższa Izba Kontrolo.

KRK – krajowe ramy kwalifikacji.

NUTS (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej[486].

MF – Ministerstwo Finansów.

MG – Ministerstwo Gospodarki.

MiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwo.

NSS – Narodowa Strategia Spójności.

NSRO – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

PKB – produkt krajowy brutto.

PSZ – publiczne służby zatrudnienia.

RP – Rzeczpospolita Polska.

SSPW – Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej.

TP SA – Telekomunikacja Polska SA.

UE – Unia Europejska.

UKE – Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

---

[486] Obszar UE podzielony jest na tzw. NUTS-y, czyli obszary, których wytypowanie i nazwanie ułatwia wybór regionów, które potrzebują wsparcia. W UE istnieje pięć poziomów tej klasyfikacji i obejmują one całe terytorium UE. Jednostki NUTS dla Polski (w nawiasach podana jest liczba poszczególnych jednostek każdego z ww. rodzajów):

NUTS 1 - regiony - grupujące województwa (6),

NUTS 2 - województwa (16), (makroregiony),

NUTS 3 - podregiony - zgrupowanie kilku powiatów (45),

NUTS 4 - powiaty i miasta na prawach powiatu (379),

NUTS 5 - gminy (2489).